

[transcript] Neue Ökonomie

Alex Veit, Daniel Fuchs (Hg.)
Eine gerechte Weltwirtschaftsordnung?

Neue Ökonomie | Band 1

Editorial

Im Vordergrund unserer Wirtschaftsweise stehen nicht die Befriedigung der Bedürfnisse und die Sorge für unsere Um- und Mitwelt, sondern Wachstum und Profit. Folgen davon sind eine beständige Reproduktion sozialer Ungleichheiten an den Achsen von class, *race* und gender, die Vereinzelung der Individuen sowie die Zerstörung der Natur.

Die Reihe **Neue Ökonomie** liefert Erklärungen für die multiplen Krisen unserer Zeit und eröffnet Möglichkeiten eines nachhaltigen, solidarischen Wirtschaftens. Sie bietet heterodoxen, empirisch orientierten Forschungsansätzen einen editorischen Ort und ebnet so den Weg für eine plurale, interdisziplinäre und sich selbst kritisch reflektierende Ökonomie.

Alex Veit (Dr. phil.), geb. 1976, lehrt Internationale Beziehungen und Internationale politische Ökonomie an der Universität Bremen. In seiner Forschung befasst er sich mit Nachkriegsordnungen und Wohlfahrtsstaaten in Afrika.

Daniel Fuchs (PhD), geb. 1984, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Asien- und Afrikawissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Er forscht und lehrt zu Arbeitsbeziehungen, Migration und Industriepolitik in China.

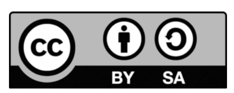
Alex Veit, Daniel Fuchs (Hg.)

Eine gerechte Weltwirtschaftsordnung?

Die »New International Economic Order« und die Zukunft der Süd-Nord-Beziehungen

[transcript]

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.



Erschienen 2024 im transcript Verlag, Bielefeld

Umschlaggestaltung: Maria Arndt, Bielefeld
Umschlagabbildung: Hamburger Hafen. Von engel.ac / Adobe Stock
Lektorat: Dr. Lars Breuer
Korrektorat: Selma Hornbacher-Schönleber
Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar
https://doi.org/10.14361/9783839468814
Print-ISBN: 978-3-8376-6881-0
PDF-ISBN: 978-3-8394-6881-4
Buchreihen-ISSN: 2750-5235
Buchreihen-eISSN: 2750-7114

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Inhalt

III. Souveränität, Dekolonisierung und Solidarität im Zeitalter der Globalisierung

IV. Die Süd-Nord-Beziehungen und der Aufstieg Chinas

V. Eine sozialistische Nachhaltigkeitsrevolution und die Frage des Eigentums

Anhang

Danksagung

Die Herausgabe dieses Sammelbandes war nur dank der Unterstützung zahlreicher Personen und Institutionen möglich. Erste Entwürfe der in diesem Band versammelten Beiträge wurden von 28. bis 30. September 2022 bei einem Workshop mit Autor:innen vorgestellt und diskutiert – für die Unterstützung bei der Durchführung des Workshops bedanken wir uns beim Institut für Asien- und Afrikawissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.

Besonders bedanken möchten wir uns bei Studierenden und Kolleg:innen am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) der Universität Bremen. Professor Klaus Schlichte und Claudia Herold ermöglichten die organisatorische Umsetzung dieses Projekts. Wichtige inhaltliche Anregungen erhielten wir von Studierenden, die im Sommersemester 2022 am Institut für Politikwissenschaft das von Alex Veit geleitete Forschungsseminar »Entwürfe einer gerechten Weltwirtschaftsordnung« besuchten. Im Seminar entstanden Texte und Hörbeiträge zu Geschichte und Erbe der NIEO, die auf www.nieo2.blog zu finden sind.

Unser besonderer Dank gilt Selma Hornbacher-Schönleber, die den Blog redaktionell betreute, die Texte in diesem Band überarbeitete und uns organisatorisch tatkräftig zur Seite stand. Louis Lamprecht entwarf das Logo »NIEO^2«.

Bei Dr. Lars Breuer (www.larslektor.de) bedanken wir uns für sein hervorragendes Lektorat.

Der Staats- und Universitätsbibliothek Bremen (SUUB) danken wir für die großzügige Finanzierung des Open Access.

I. Einleitung

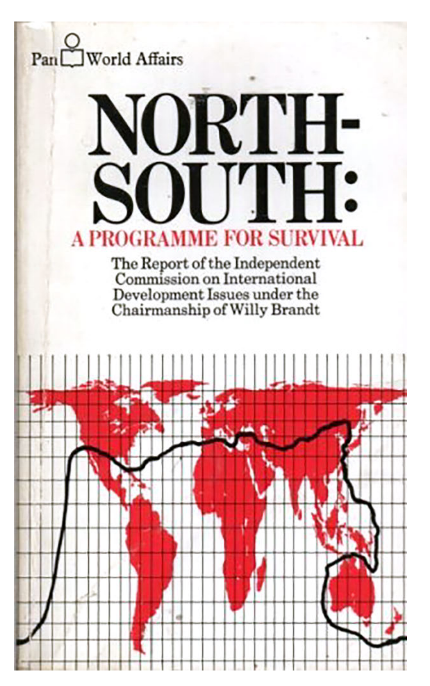
Der radikale Reformismus der New International Economic Order und die Elemente einer NIEO[2]

Alex Veit und Daniel Fuchs

Mit dem Beschluss der Vereinten Nationen zur Schaffung einer New International Economic Order (NIEO) 1974 sollte die global ungleiche Wohlstands- und Armutsverteilung durch eine neue, gerechtere Weltwirtschaftsordnung überwunden werden. Grafisch verdeutlicht wurde die Spaltung der Welt in Arm und Reich einige Jahre später auf dem Umschlag des Berichts der »Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen« (Brandt 1980a): Die sogenannte Brandt-Linie, benannt nach dem ehemaligen Bundeskanzler und Vorsitzenden der Kommission, Willy Brandt, markierte auf besonders eindeutige Weise die Grenze zwischen Globalem Norden und Süden (Abbildung 1).

Schon damals wurde diese Visualisierung der Komplexität der Weltgesellschaft nicht gerecht. Die Grenzziehung und die damit verbundenen Begriffe Globaler Norden und Süden sollen – ähnlich wie zuvor die Begriffe Erste, Zweite und Dritte Welt – ökonomische, politische und geografische Verhältnisse fassbar machen. Daran scheitern sie unweigerlich, da die Welt zu komplex ist, um sie auf solch einfache Begriffe zu bringen. In den 1970er Jahren begann der Osten des Nordens – die Sowjetunion und ihre Satellitenstaaten – gerade ihren taumelnden Abstieg in eine neue Armutszone. Der Osten des Südens – Länder wie Südkorea und Taiwan, später auch die Volksrepublik China – befand sich hingegen in einem Prozess der nachholenden Industrialisierung. Gleichzeitig wuchsen die sozialen Unterschiede auch innerhalb von Gesellschaften immens. Nichtsdestotrotz bestehen die größten Unterschiede weiterhin dort, wo Staatsgrenzen die Zugehörigkeit zu der einen oder anderen nationalen Ökonomie und ihren Segnungen und Flüchen markieren. Noch heute symbolisiert die Brandt-Linie die über Jahrhunderte produzierte Spaltung der Welt in arme und reiche Volkswirtschaften.

Abbildung 1: Weltkarte mit der sogenannten Brandt-Linie zwischen Globalem Norden und Süden.



Quelle: Brandt 1980a.

Auch in diesem Buch nutzen wir die unscharfen Begriffe Globaler Norden und Süden, um uns dieser Spaltung konzeptionell anzunähern und sie als historisch gewachsene, strukturelle Charakteristika zu unterstreichen. Wir gehen jedoch über eine bloße Beschreibung der sozialen Spaltung der Welt hinaus und fragen, wie die extreme Ungleichheit zwischen den Volkswirtschaften in Nord und Süd verringert und perspektivisch sogar überwunden werden kann. Um es gleich vorwegzunehmen: Dieses Buch wird diese Frage nicht annähernd vollständig beantworten. Es beabsichtigt vielmehr, verschiedene Debattenstränge zur transformativen Reform der Weltwirtschaftsordnung zusammenzuführen und den Blick darauf zu lenken, an welchen Punkten weitere Forschung und eine andere Politik ansetzen sollte.

Glücklicherweise müssen wir diese Debatte nicht bei null beginnen oder das Rad neu erfinden. Wir können auf den reichen Erfahrungsschatz progressiver Analysen und politischer Projekte zurückgreifen. Unter den Debatten und Projekten zu einer gerechten Weltwirtschaftsordnung sticht die NIEO besonders hervor. Dieses Projekt, das im erwähnten Reformbeschluss der Vereinten Nationen (UN) von 1974 kulminierte, war ein höchst erstaunliches Vorhaben. Seine anhaltende Relevanz zeigt dieser Band auf, ohne dabei seine analytischen Schwächen und seine politischen wie ökonomischen Widersprüchlichkeiten auszusparen.

Die Geschichte der NIEO begann mit einer bahnbrechenden sozialwissenschaftlichen Erkenntnis, der Prebisch-Singer-These vom strukturell ungleichen Austausch zwischen Nord und Süd, genauer zwischen Ökonomien, die vorrangig industriell weiterverarbeitete Produkte verkaufen, und solchen, die vor allem Rohstoffe liefern (Prebisch 1950; Singer 1950). Dieser ungleiche Austausch vergrößert die Kluft zwischen den industrialisierten Ökonomien und ihren Zulieferländern immer weiter. Die Abhängigkeit der rohstoffexportierenden Gesellschaften des Südens von diesem ungleichen Austausch, der für sie zu wenig Wohlstand generiert, führt so zu immensen sozialen Konflikten. Auf diese können die dort regierenden Institutionen nur sehr begrenzt mit ökonomischen oder sozialen Maßnahmen reagieren, da ihnen hierfür wiederum die Einnahmen fehlen. Viele hoffnungsvolle Demokratisierungsprozesse scheiterten in den letzten Jahrzehnten daran, während autokratische und korrupte Regierungen zu oft die besseren Chancen haben, an der Macht zu bleiben. Die Grundzüge der Prebisch-Singer-These gelten noch heute. Daher denken wir, dass der Schlüssel zur Überwindung der globalen Armutsschere nicht zuerst im Süden zu suchen ist. Stattdessen betrachten wir internationale Austauschprozesse und -strukturen.

Damit unterscheiden wir uns von einem Großteil der Entwicklungsforschung, die die Ursachen für anhaltende Armut primär in den sogenannten Entwicklungsländern des Globalen Südens sucht. Aufbauen können wir hingegen auf Analysen zu kolonialen Befreiungsbewegungen, ungleichen postkolonialen Machtverhältnissen und kapitalistischer Vergesellschaftung. Wichtige Beiträge der letzten Jahre haben etwa auf die Kosten der »imperialen Lebensweise« (Brand/Wissen 2017) verwiesen, die auf die Natur ebenso abgewälzt werden wie auf die Menschen im Globalen Süden (siehe auch Lessenich 2016; Dörre 2021). Bei der Problemanalyse wollen wir es jedoch nicht bewenden lassen. Vielmehr fragen wir weiter, welche politischen und ökonomischen Möglichkeiten es gibt, die Spaltung der Welt in arm und reich mit einer ge-

rechteren Weltwirtschaftsordnung zu überwinden. Gegenwärtig fehlt es an konkreten Analysen aus den Sozialwissenschaften, wie strukturelle Veränderungen der Weltwirtschaftsordnung aussehen könnten, die tatsächlich in der Lage sind, die obszöne globale soziale Ungleichheit abzubauen, menschliche Entwicklung voranzubringen, Demokratie auf eine solide ökonomische Grundlage zu stellen und den ökologischen Kollaps zu verhindern.

Die Prebisch-Singer-These stand am Beginn der transkontinentalen wissenschaftlichen Debatte, aus der das heterogene Forschungsprogramm zur Abhängigkeit des Globalen Südens von den industrialisierten Ökonomien im Norden entstand. Die verschiedenen Ansätze der Dependenztheorie(n) wurden zunächst in Lateinamerika und anschließend auch in Afrika, Asien und im Globalen Norden breit diskutiert. Bei allen Meinungsverschiedenheiten hatten ihre Programmatiken doch eine grundlegende Kohärenz. Bis heute prägen die damals herausgearbeiteten Erkenntnisse, trotz manch berechtigter Kritik, zumindest implizit viele Annahmen über die Ursachen der ungleichen Wohlstandsverteilung zwischen Nord und Süd.[1]

Nach der Formulierung der Prebisch-Singer-These in den 1950er Jahren dauerte es 20 Jahre, bis die akademische Debatte zu einem politischen Projekt gereift war. An dessen Zenit setzte der Globale Süden durch, dass auf höchster diplomatischer Ebene eine ernsthafte Reform der Weltwirtschaft verhandelt wurde. Die NIEO mobilisierte international und transnational große Solidarität, sowohl zwischen Staaten als auch zwischen gesellschaftlichen Strömungen. Die neuen Nationen im Süden, die teilweise gerade erst ihre politische Unabhängigkeit erreicht hatten, nutzten den historischen Moment, um ihre Vision einer politisch verhandelten gerechten Weltwirtschaftsordnung zu institutionalisieren. Höhepunkt dieser Entwicklung war die Resolution 3201 der Generalversammlung der Vereinten Nationen von 1974 (UN 1974a). Darin verpflichteten sich die UN-Mitgliedsstaaten zu grundlegenden kooperativen Reformen, die – wären sie umgesetzt worden – den Lauf der damals gerade neu entdeckten Globalisierung (Deuerlein 2020) entscheidend verändert und eine materielle Dekolonisierung bedeutet hätten. Die Einigung des höchsten Gremiums der Vereinten Nationen auf dieses Programm bildet damit auch den politischen Höhepunkt des *third worldism*, also der Solidarität zwischen den

1 Für einen Überblick und eine kritische Diskussion unterschiedlicher Dependenztheorien siehe Kvangraven (2021), Kolland (2003), Kay (1989) und Blomström/Hettne (1984).

neuen und alten Staaten des Globalen Südens, aber auch der internationalistischen Bewegungen in Nord und Süd, die für eine andere Weltwirtschaftsordnung einstanden.

In diesem Band diskutieren wir, inwiefern die NIEO auch heute noch als Blaupause für eine grundlegende Transformation der Weltwirtschaftsordnung dienen kann. 50 Jahre nach ihrer Entstehung kann die NIEO selbstverständlich als Ganzes nicht mehr auf der Höhe der Zeit sein. Die Neustrukturierung des Globalen Südens, insbesondere die wirtschaftlichen Entwicklungen in Ostasien, aber auch die verschärfte Problemlage der Klimakatastrophe sind nur die offensichtlichsten Veränderungen, die eine bloße Wiederauflage der NIEO sinnlos machen würden. Vielmehr wollen wir die historische NIEO-Debatte als Rohmaterial nutzen, anhand dessen wir darüber nachdenken, welche Elemente heute zu einer gerechten Weltwirtschaftsordnung gehören würden. Wir stellen daher die folgenden vier Fragen an die NIEO-Debatte:

(1) Welche Ideen und Konzepte der historischen NIEO haben ihre Gültigkeit behalten?
(2) Welche Aspekte der historischen NIEO wurden zu Recht verworfen?
(3) Welche Leerstellen entstanden durch die fortschreitende Entwicklung der Weltwirtschaft?
(4) Welche Ergänzungen der NIEO sind notwendig, um der Klimakatastrophe zu begegnen?

Kurz gesagt versuchen wir, die zentralen Elemente einer aktualisierten NIEO – einer NIEO^2 – zu identifizieren. Wir argumentieren, dass diese nicht einfach nur einige neue Elemente enthalten muss, sondern dass eine gerechte Weltwirtschaftsordnung heutzutage zwei Dimensionen zugleich adressieren muss: erstens die globale Armutsschere und zweitens die vielfältig damit verknüpfte ökologische Krise. Daher braucht es eine NIEO im Quadrat.

Mit gut gemeinten Ratschlägen an Gesellschaften im Globalen Süden halten wir uns derweil zurück. Wenn wir wirtschaftliche und politische Prozesse und Strukturen sezieren, geht es uns um einen Internationalismus der *agency*, der globale Strukturen so transformiert, dass Freiheit, Gleichheit und menschengerechte Entwicklung im Globalen Süden möglich werden (Walzer 2018: 48–49). Die Zielsetzung dieses Bandes ist daher nicht die Kritik von Entwicklungsmodellen oder von Staatlichkeit im Globalen Süden – diese Arbeit obliegt in erster Linie den Gesellschaften, sozialen Bewegungen und der Wissenschaft vor Ort. Unser Blick richtet sich vielmehr auf die Strukturen, die Nord und Süd

miteinander verbinden und die fragen, welche Möglichkeiten es gibt, eine ökologisch und sozial gerechtere Weltwirtschaftsordnung zu generieren.

Der radikale Reformismus der NIEO

Dass die UN-Generalversammlung die »Declaration on the Establishment of a New International Economic Order« ausgerechnet am internationalen Tag der Arbeiter:innenklasse beschloss, mag Zufall gewesen sein. Einen besseren Tag als den 1. Mai 1974 hätte sie aber nicht finden können, denn – so die damals weit verbreitete Auffassung – den Nationen im Globalen Süden kam die Rolle einer neuen globalen Arbeiter:innenklasse zu. »Poor nations are now in the position of a worker in nineteenth century Europe«, erklärte der tansanische Präsident Julius Nyerere (1973: 375) – einer der Protagonisten der NIEO. Ebenso wenig wie die Arbeiter:innen und Bäuer:innen in der industrialisierten Welt könne sich der postkoloniale Süden mit einer rein formalen Verwirklichung der Bürger:innenrechte auf der politischen Ebene begnügen. Nach dem Ende des Kolonialismus, der damit erreichten politischen Souveränität und der Erklärung der Selbstbestimmung der neuen Nationen gelte es nun auch die wirtschaftlichen und sozialen Bürger:innenrechte (Marshall 1950) auf globaler Ebene zu erkämpfen (Nyerere 1977; Nyerere 2008 [1976]).

Die NIEO war der Versuch, die bereits erreichte politische Souveränität der ehemaligen Kolonien materiell realisierbar zu machen – so die These der politischen Theoretikerin Adom Getachew (2019: 142–175). Die Soziologin Johanna Bockman (2015) sieht in der kollektiven Zusammenarbeit zur NIEO hingegen den Versuch einer sozialistischen Globalisierung, die dem kapitalistischen Neokolonialismus gegenüberstand. Diesem Befund widerspricht Getachew, und auch wir halten ihn nicht für überzeugend. Getachew beschreibt antikoloniale Aktivisten und spätere Regierungschefs wie Michael Manley (Jamaika), Kwame Nkrumah (Ghana) und Eric Williams (Trinidad und Tobago): die Generation der »philosopher-kings« (Mazrui 1990). Sie bedienten sich zwar bei marxistisch inspirierten Dependenz- und Weltsystem-Theorien. Ihre Vorstellungen zielten jedoch nicht auf eine sozialistische Weltökonomie ab, sondern verblieben innerhalb der Denkschemata der in den 1970er Jahren noch weitgehend wohlfahrtsstaatlich orientierten liberalen politischen Ökonomie. Dabei, so Getachew (2019: 167–171), vernachlässigten sie die Klassenunterschiede in ihren eigenen Ländern und in den Gesellschaften des Globalen Nordens sowie die bereits damals bestehende Heterogenität zwischen verschiedenen

Staaten im Globalen Süden. Für sie war die NIEO der Versuch, den Gedanken der Wohlfahrtsstaatlichkeit in die globale Ebene einzuschreiben, und dem Globalen Süden einen Platz in der kapitalistischen Weltwirtschaftsordnung zu sichern, von dem aus er seine nationalen Entwicklungsprojekte verwirklichen könnte (ebd.: 145–146).

Die NIEO-Erklärung der UN-Generalversammlung war deutlich von der Prebisch-Singer-These inspiriert. Nur wenige sozialwissenschaftliche Konzepte haben solch eine politische Wirkung entfaltet und über so lange Zeit empirische Gültigkeit bewiesen. Die Ökonomen Raúl Prebisch und Hans Singer beobachteten um 1950 getrennt voneinander, dass sich im Bereich des internationalen Handels die Terms of Trade tendenziell zuungunsten von Ländern entwickeln, die hauptsächlich Primärgüter wie Rohstoffe und Agrarprodukte exportieren, aber Industrieprodukte importieren (Fischer 2020; Madariaga 2021; Hickel et al. 2022). Ein Land, das seine eigene Exportproduktion nicht diversifizieren oder seine Importe nicht verringern kann, müsse daher immer größere Mengen an Rohstoffen und landwirtschaftlichen Gütern exportieren, um die eigene Kaufkraft zumindest nicht zu verschlechtern (Möller 2020). Diese Entwicklung wiesen Prebisch und Singer zunächst für den Zeitraum ab 1870 nach. Die Entwicklung während der Dekolonisierungsperiode nach dem Zweiten Weltkrieg bestätigte ihre Beobachtung. Julius Nyerere stellte etwa fest, dass in Tansania 1965 der Export von 5,3 Tonnen Sisal ausreichte, um einen Traktor importieren zu können. 1972 mussten für einen Traktor bereits 17,3 Tonnen Sisal verkauft werden (Nyerere 1973: 375). Durch diesen *secular downward trend* der eigenen Kaufkraft auf dem Weltmarkt, so die Folgerung, ließen sich nationale Entwicklungsstrategien – wie immer sie auch aussahen, sowie auf längere Sicht sogar grundlegende Staatsaufgaben schlicht nicht mehr finanzieren.

Aus der Prebisch-Singer-These entwickelte sich wie beschrieben ein vielfältiges Forschungsprogramm zur globalen Dependenz. Ein zentraler Streitpunkt der Autoren (und wenigen Autorinnen) war die Frage, wie sogenannte periphere Staaten trotz dieser Bedingungen eine Industrialisierung ihrer Volkswirtschaften fördern könnten. Eine Idee war die mehr oder weniger rigide Abkopplung der eigenen Wirtschaft vom Weltmarkt (Martinussen 1999; Kvangraven 2021). Die NIEO wies in eine andere Richtung, indem sie nämlich von den industrialisierten Staaten des Nordens forderte, die Terms of Trade zu verbessern, damit aus dem internationalen Handel auch für den Globalen Süden Entwicklungschancen entstehen könnten. Dies war der Kern der NIEO, die Prebisch 1963 zum ersten Mal so nannte. In den folgenden Jahren arbeitete

er als erster Generalsekretär der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) daran, ein kohärentes Programm für eine NIEO auszuarbeiten.

Neben der theoretischen Arbeit basierte die erfolgreiche Etablierung der NIEO im internationalen politischen Diskurs auf der neuen institutionellen Position der Staaten des Globalen Südens in der Weltgesellschaft, insbesondere innerhalb der UN. Die Konferenz von Bandung 1955, bei der sich progressive Regierungen und antikoloniale Bewegungen aus Asien und Afrika trafen, wird häufig als der Beginn dieser relativ koordinierten und solidarischen politischen Dynamik genannt (Lee 2019). Kurz darauf erfolgte die Gründung der »Bewegung der Blockfreien Staaten« (Stubbs 2023) sowie 1964, im Kontext der ersten UNCTAD-Konferenz, der »Gruppe der 77« (G77) innerhalb der UN. Diese Gruppe nutzte die UN-Generalversammlung dazu, die NIEO-Agenda voranzutreiben. Damit stellten sich die Länder des Globalen Südens auch explizit gegen die etablierten internationalen Finanzorganisationen. Denn in den Leitungsgremien des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT, seit 1994 World Trade Organization, WTO), die im Norden als zuständig für alle Handels- und Wirtschaftsfragen angesehen wurden, konnten die industrialisierten Länder durch ihre überproportional starken Stimmrechte jedwede missliebige Veränderung ablehnen. In der UN-Generalversammlung hatte jedoch jeder Mitgliedsstaat nur eine Stimme. Durch den rasanten Zuwachs neuer Mitgliedsstaaten aus dem Globalen Süden hatten sich hier die Mehrheitsverhältnisse verschoben (Gilman 2015).

Die Reformvorschläge der NIEO selbst lassen sich nicht in wenigen Sätzen zusammenfassen. Mehrere Organisationen und Kommissionen befassten sich – nur zum Teil unter dem Label NIEO – mit Reformen der Weltwirtschaftsordnung und setzten dabei jeweils eigene Schwerpunkte. Die Konturen sowie der innere Zusammenhang, die Pluralität all dieser NIEO-Vorschläge, aber auch der sich wandelnde historische Kontext und die Heterogenität ihrer Protagonist:innen lassen sich gut an zwei Dokumenten ablesen: Am politischen Höhepunkt der NIEO sowie an ihrem programmatischen Schlusspunkt.

Den Höhepunkt markierte die Annahme der NIEO als offizielles Programm der Weltgemeinschaft durch die UN-Generalversammlung 1974. Diese erwähnte Resolution war geprägt von den konfrontativen Forderungen des Globalen Südens. Der algerische Präsident Houari Boumedienne, der die 6. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen mit seiner Rede eröffnete, benannte die Kontrolle der Staaten des Südens über ihre

eigene Wirtschaft als Kernanliegen. Er bezog sich dabei auf die Auflösung (post-)kolonialer Verträge mit transnationalen Unternehmen und auf die Verstaatlichung natürlicher Ressourcen. Diese Schritte hatte Algerien gerade erst vollzogen, indem es französische Erdölproduzenten aus dem Land geworfen hatte, woraufhin es mit europäischen Sanktionen belegt worden war. Als zweiten Punkt nannte Boumedienne die Kontrolle über die Preise, die Volkswirtschaften im Süden auf den Weltmärkten erzielen konnten. Auch hier war Algerien Teil einer führenden Gruppe, die die »Organisation erdölexportierender Länder« (OPEC) zu einem schlagkräftigen Produzentenkartell ausgebaut und damit bereits sehr viel höhere Rohölpreise erzwungen hatte. Boumedienne forderte, solche Maßnahmen nun auf internationaler Ebene zu vereinbaren, anstatt sie durch einzelne Länder und Staatengruppen durchsetzen zu müssen (Kreienbaum 2022: 130–135).

Ergänzt wurde die NIEO-Resolution von einem »Programme of Action« (UN 1974b). Es lässt sich in vier Reformbereiche unterteilen. Erstens sollten die Terms of Trade des Globalen Südens verbessert werden. Hierzu enthielt das Programm verschiedene Punkte zur Einhegung des vermeintlich freien Spiels der Kräfte von Angebot und Nachfrage auf den Weltmärkten. So sollten beispielsweise die Erlöse für Rohstoffe und Agrarprodukte stabilisiert werden, und zwar durch die Bildung strategischer Reserven, Kompensationszahlungen bei Preisabstürzen und Rohstoffhandelsabkommen. Auch *producer associations*, also Kartelle nach Art der OPEC, begrüßte das Programm. Darüber hinaus sollten die Preise für industriell gefertigte Produkte und die Rohwaren zueinander in Beziehung gesetzt werden. Dazu sollten Preiskontrollmechanismen eingeführt werden. Zur Frage der Terms of Trade gehörte auch das vorgesehene *principle of non-reciprocity*: der Globale Süden sollte für seine eigenen Produkte einen verbesserten Zugang zu Absatzmärkten im Globalen Norden erhalten, ohne dabei jedoch den Schutz seiner eigenen Märkte vor übermächtiger Konkurrenz aufgeben zu müssen.

Das zweite Thema des »Programme of Action« war eine direkte Umverteilung von Ressourcen, um die Entwicklung in Ländern des Globalen Südens zu finanzieren. Schon einige Jahre bevor die Staatsschuldenkrise der Dritten Welt katastrophale Ausmaße annahm, gehörte dazu eine Erleichterung ihrer Schuldenlast. Um dem grassierenden Hunger zu begegnen, sollten Nahrungsimporte der ärmsten Länder von allen Konflikten über Zahlungsbilanzschwierigkeiten ausgenommen werden. Entwickelte Länder und internationale Finanzinstitutionen wurden aufgerufen, mehr Mittel für die Errichtung industrieller Fertigung im Globalen Süden bereitzustellen und auch privaten Inves-

tor:innen Anreize dafür zu liefern. Die Planungshoheit über solche Investitionen und die Verfügung über einen Teil der erwirtschafteten Gewinne sollte bei den Ländern des Südens verbleiben.

Der dritte Bereich waren Änderungen der rechtlichen Grundlagen der Weltwirtschaftsordnung (Bedjaoui 1979; Özsu 2015). Ein ganzer Abschnitt befasst sich mit der Regulierung transnationaler Konzerne, deren Aktivitäten vollständig den souveränen Rechten der Staaten im Globalen Süden und damit deren Entwicklungszielen untergeordnet werden sollten. Dementsprechend sollten Monopole gebrochen, bei Bedarf bestehende Verträge revidiert und Gewinnabflüsse in den Norden aufgehalten werden (Bair 2015). Ein weiterer Abschnitt befasste sich mit den rechtlichen Fragen einer Ausbalancierung zwischen geistigen Eigentumsrechten an technischem Wissen und den Entwicklungsanforderungen im Globalen Süden.

Der vierte Reformbereich betraf schließlich die politische Regulation der Weltwirtschaft. Die Verlagerung der Diskussion von den auf ökonomische Aspekte spezialisierten internationalen Finanzorganisationen zur UN-Generalversammlung war der Versuch, die künstliche Trennung zwischen politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Welt(wirtschafts)ordnung aufzuheben. Anstatt eine Reform der Stimmrechte in IWF und Weltbank zu verlangen (die beide ärmere Länder systematisch benachteiligten), beschloss man explizit die »Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen im Feld internationaler Kooperation« (UN 1974b: 9–10). Dabei wurden insbesondere die Aufgaben des »Economic and Social Council« (ECOSOC) der Vereinten Nationen hervorgehoben. Die wechselnden Mitglieder des ECOSOC wurden von der UN-Generalversammlung gewählt. Daher hielten die Länder des Globalen Südens hier eine Mehrheit der Stimmen – ähnlich wie in der Generalversammlung selbst. Laut dem Programme of Action sollte der ECOSOC die Umsetzung der NIEO koordinieren und dabei auch die Kreditvergabe von IWF und Weltbank unter die Lupe nehmen.

Die NIEO-Resolution der Generalversammlung wurde zwar ohne Abstimmung, aber keineswegs im Konsens beschlossen. Die Verstaatlichung von Rohstoffvorkommen, die Billigung von Produzentenkartellen, die politische Lenkung von Preisen sowie die stärkere Regulierung transnationaler Unternehmen lösten Kontroversen aus zwischen den größten westlichen Industrieländern, angeführt von den USA einerseits und der G77 andererseits (Gosovic/Ruggie 1976: 314). So sprach etwa der damalige westdeutsche Außenminister Walter Scheel von »Maximalforderungen« und »Utopien«, die »nicht praktikabel« seien. Stattdessen, so Scheel, solle ein »Rat der Weisen« einberufen wer-

den, um Konsensvorschläge auszuarbeiten, »damit wir mit beiden Füßen auf der Erde stehen« (UN 1974c).

Vier Jahre später sollte dieser Vorschlag schließlich in die Tat umgesetzt werden, allerdings ohne dass die UN-Mitgliedsstaaten explizit darum gebeten hätten: Auf Anregung des Weltbank-Chefs Robert McNamara gab der ehemalige westdeutsche Bundeskanzler Willy Brandt im Oktober 1978 in New York die Bildung einer »Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen« bekannt (Schmidt 2018). Brandt argumentierte, sowohl der Globale Norden als auch der Globale Süden litten unter Strukturen, die Wirtschaftskrisen, ökologische Zerstörung und Hungerkatastrophen produzierten. Deshalb verlange der Süden mit vollem Recht eine grundlegende Reform. Brandt führte aus: »Wenn wir also von den Nord-Süd-Beziehungen sprechen, müssen wir begreifen, dass das internationale System, mit dem wir zu leben haben, gegenwärtig den Interessen des Nordens nicht gerecht wird. Und für den Süden ist es nie wirklich fair gewesen.« (Brandt 2017 [1978])

Brandt versammelte eine illustre Gruppe um sich, zu der sowohl der konservative britische Ex-Premierminister Edward Heath als auch der progressive Generalsekretär des Commonwealth und ehemalige Außenminister Guyanas, Shridath Ramphal, gehörten. Die Hälfte der Kommissionsmitglieder stammte aus dem Globalen Süden, die USA wurden vertreten von Katharine Graham, der Herausgeberin der *Washington Post*, einer von nur zwei Frauen in der Kommission, sowie von einem Bankier. Der ehemalige US-Außenminister Henry Kissinger hatte abgesagt. Politisch neigten viele Mitglieder sozialdemokratischen Positionen zu. Das galt insbesondere für den Mitarbeiter:innenstab der Kommission unter Leitung des niederländischen Ex-Entwicklungsministers Jan Pronk und des jugoslawischen Ex-Weltbank-Ökonomen Dragoslav Avramović.

1980 legte die Kommission ihren Bericht vor, den sie als nichts weniger als ein »Programme for Survival« betitelte (Brandt 1980a). Der deutsche Titel lautete »Das Überleben sichern« (Brandt 1980b). Darin konkretisierte die Kommission viele Vorschläge aus der inzwischen sechs Jahre alten NIEO-Resolution der UN-Generalversammlung: Maßnahmen zur Stabilisierung der Rohstoffpreise wie ein *common fund*, Rohstoffabkommen und eine Reform der internationalen Finanzinstitutionen. Zugleich suchte die Kommission nach verbindenden Themen und fand diese etwa in den schockartigen Ölkrisen. Die massiv ansteigenden Ölpreise hatten das Wirtschaftswachstum in allen Erdteilen gehemmt. Ein neuer, raumnehmender Punkt war daher die Forderung

nach einer internationalen Energiestrategie, um wiederkehrende Ölkrisen zu vermeiden.

Zugleich schlug der Brandt-Bericht eine Brücke zum immer dominanter werdenden neuen Entwicklungsparadigma, das die NIEO-Grundanalyse in den kommenden Jahren verdrängte. Aus der Perspektive der NIEO ist die grundlegende strukturelle Bremse für Entwicklungsanstrengungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu suchen. Der Brandt-Bericht stellte seinen Ausführungen zum Reformbedarf auf dieser internationalen Ebene hingegen ein Kapitel zu den »Aufgaben des Südens« vorweg (Brandt 1980b: 160–177). Die Staaten im Süden sollten demnach ihre nationalen Steuersysteme und Verwaltungen sowie ihre (oft stark regulierten) Preissysteme reformieren. Die gleichen Forderungen, allerdings stärker zugespitzt auf die Forderung nach einem neoliberalen Rückbau des Staats, fanden sich wenig später auch in Dokumenten wie dem »Berg-Report« der Weltbank (World Bank 1981). Zugleich nahm der Brandt-Report die zunehmende mikroökonomische Ausrichtung von Entwicklungsdiskursen auf die Grundbedürfnisse der ärmsten Bevölkerungsschichten im Globalen Süden vorweg. Auch das war eine partielle Abkehr vom staatszentrierten und auf makrostrukturelle globale Ungleichgewichte zielenden NIEO-Projekt (Moyn 2018; Anghie 2019).

Trotz seiner vielfältigen Ausgleichsversuche fiel das »Programme for Survival« nicht auf fruchtbaren politischen Boden. Während Brandt angetreten war, um der NIEO neue Dynamik zu geben, bewegte sich die internationale Politik in eine andere Richtung. Die tatsächliche neue Weltwirtschaftsordnung (Mazower 2012: 343–377), die in den 1980er Jahren entstand, zwang die hoch verschuldeten Staaten im Globalen Süden zu einer Öffnung ihrer verletzlichen Binnenmärkte, zur Aufgabe ihrer staatszentrierten Entwicklungspläne und zur Bedienung von Krediten, die ihre Wirtschaftskraft bei Weitem überstiegen und dadurch ihre wirtschaftliche Entwicklung für Jahre abwürgten. Der Norden diktierte, der Süden sah sich seiner Entwicklungschancen weiter beraubt. Anstatt die Debatte über eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung zu beleben, markierte der Brandt-Bericht so deren unfreiwilligen Schlusspunkt.

Die politisch Verantwortlichen in den USA und in vielen ihrer westlichen Verbündeten verstanden die NIEO als eine Bedrohung der Hegemonie des Globalen Nordens und bekämpften sie entsprechend (Deuerlein 2020; siehe Veit in diesem Band). Dabei waren sie erfolgreich, wie Nils Gilman (2015) argumentiert: Die westlichen Staaten gaben sich zunächst konziliant, ließen die Initiative dann jedoch ins Leere laufen, als die Druckmittel des Globalen Südens – vor allem die Dominanz der OPEC auf dem Ölmarkt – schwanden. Bei

einem von der Brandt-Kommission angeregten Gipfeltreffen einiger Staatsoberhäupter im mexikanischen Cancún 1981 tat der US-amerikanische Präsident Ronald Reagan eine substanzielle Neujustierung der Weltwirtschaftsordnung im Sinne der NIEO als »fehlgeleitete Politik« ab, die »den internationalen Markt einschränkt und stört« (Reagan 1981, eigene Übersetzung). Dennoch scheiterte die NIEO nicht vollständig. Vielmehr lebte sie als »prophetische Vision« weiter, »verfügbar als ein Idiom für zukünftige Generationen, um ihre eigenen Hoffnungen und Träume zu artikulieren« (Gilman 2015: 10). Gerade im Vergleich mit den Entwicklungsansätzen, die ihr vorausgingen und nachfolgten, so ergänzt Adom Getachew, war die NIEO trotz all ihrer Einschränkungen und Widersprüche »eine überzeugende Vision dessen, was eine gerechte und egalitäre Weltwirtschaft erforderte« (Getachew 2019: 145–146).

Elemente einer NIEO[2]

Welche Elemente dieses Idioms, dieser Vision, können heute noch für einen neuen Entwurf einer gerechten Weltwirtschaftsordnung von Nutzen sein? Zuvorderst sind dies die grundsätzlichen Feststellungen der NIEO: Die Weltwirtschaftsordnung ist damals wie heute geprägt von der einseitigen Abhängigkeit der Länder des Globalen Südens sowie von der übergroßen Machtstellung einiger weniger Volkswirtschaften. Dieses Machtungleichgewicht, das sich in Handelsbeziehungen und Produktionsbedingungen genauso ausdrückt wie in der Architektur internationaler Institutionen, blieb trotz kosmetischer Reformen unangetastet.

Das zentrale, weiterhin bestehende ökonomische Problem, das dieser Konstellation zugrunde liegt, sind die nachteiligen Terms of Trade, dank derer die Machtasymmetrien der gegenwärtigen Weltwirtschaftsordnung sich reproduzieren und sogar verschärfen und so eine wirtschaftliche und demokratische Transformation im Globalen Süden untergraben. Dass der Weltmarkt ein vermachteter Raum ist, war die vielleicht radikalste Feststellung, welche die NIEO im globalen Diskurs zu etablieren vermochte. Das von der (neo-)liberalen Ideologie verklärte vermeintlich freie Spiel der Kräfte ist nicht einfach frei. Vielmehr ist die Weltwirtschaftsordnung eine historisch gewachsene Figuration, in der Chancen und Gewinne höchst ungleich verteilt sind. Diesen historischen Prozess strukturierten an zentralen Stellen die Staaten und die Kapitaleigner:innen im Globalen Norden – und zwar zu ihrem eigenen Vorteil. Basierend auf dieser Definition des Weltmarkts als

einer *politischen* Ordnung, verlangte der Globale Süden eine politische Reform seiner Strukturen. Aus diesem Grund schlug die NIEO eine stärkere und international kooperative Neuregulierung der Weltwirtschaft vor. Die NIEO wollte den Weltmarkt einhegen im Sinne eines gesellschaftlichen *embedding* (Birchfield 1999; Levien/Paret 2012; Silver/Arrighi 2003; Polanyi 2019 [1973]). Als politisches Projekt zielte sie – anders als die radikaleren Vertreter:innen der Dependenztheorie es sich wünschten – nicht auf eine Überwindung des Kapitalismus ab, sondern auf dessen Zähmung. Ob eine solche Zähmung überhaupt möglich ist und ob sie als Antwort auf die multiplen Krisen der Gegenwart ausreichend ist, wird auch in diesem Band viel diskutiert.

Eine neue Weltwirtschaftsordnung für das Zeitalter der ökologischen Katastrophe

Fünf Jahrzehnte nach dem historischen NIEO-Beschluss kann eine neue Weltwirtschaftsordnung nicht länger nur als sozial und wirtschaftlich gerechter gedacht werden. Parallel zur historischen NIEO verbreitete sich die Erkenntnis, dass dem wirtschaftlichen Wachstum natürliche Grenzen gesetzt sind (Meadows/Meadows 1972). In der NIEO selbst spielten ökologische Fragen dennoch nur eine geringe Rolle. Angesichts der Klimakatastrophe – die den Globalen Süden aufgrund schlechterer natürlicher Ausgangsbedingungen und geringerer materieller Möglichkeiten der Anpassung ungleich härter trifft – kann aber über eine NIEO^2 nicht nachgedacht werden, ohne sie auf ihre ökologischen Potenziale und Risiken abzuklopfen. Eine naturzerstörerische nachholende Entwicklung, imaginiert als eine Kopie der Industrialisierung des Globalen Nordens, ist kein realistisches Ziel mehr. Eine NIEO^2 kann nicht einfach dort weitermachen, wo das politische Projekt der NIEO vor 40 Jahren zum Stillstand kam. Sie muss stattdessen auf einem Entwicklungsbegriff basieren, der ökologische und gesellschaftliche Kosten genauso in den Blick nimmt wie mögliche Wohlstandsgewinne. Konzepte wie *post-development*, *post-extractivism*, *degrowth* oder Postwachstum sowie verschiedene Modelle eines »Green New Deal« wurden in den letzten Jahren angeregt diskutiert (Brand 2015; Hickel 2021; Escobar 2015). Mit diesen Konzepten befassen sich die Beiträge im ersten Teil dieses Bandes.

Ulrich Brand und Miriam Lang legen den Schwerpunkt ihres Beitrags auf die Kritik an einer Überbetonung der Steuerungsfähigkeit des Staates. In historischen NIEO-Debatten, aber auch in gegenwärtigen Beiträgen zu Global Environmental Governance identifizieren sie einen Steuerungsoptimismus, der

hinter weiterhin relevante Einsichten aus der klassischen Imperialismustheorie sowie der kritischen Staatstheorie zurückfalle. Entgegen ordnungswissenschaftlichen Sichtweisen plädieren sie für eine herrschaftskritische Perspektive, die gesellschaftliche Machtverhältnisse und Strukturzwänge des globalen Kapitalismus in den Blick nimmt. Das Nachdenken über eine gerechte Weltwirtschaft müsse an die Erfahrungen sozialer Kämpfe anknüpfen und auf eine Überwindung der imperialen Produktions- und Lebensweise abzielen. Exemplarisch für herrschaftskritische Initiativen aus dem Globalen Süden präsentieren die Autor:innen den »Ökosozialen und Interkulturellen Pakt des Südens«, den ein lateinamerikanisches Kollektiv aus acht Ländern im Juni 2020 initiierte.

Melanie Pichler verschiebt den Fokus der Analyse in den Globalen Norden. Bezugnehmend auf die Prebisch-Singer-These vom ungleichen Tausch untersucht sie die Erweiterung dependenztheoretischer Ansätze um eine ökologische Komponente. Dafür stellt sie Konzepte des Postwachstums als Ansätze einer neuen Klimagerechtigkeit zur Debatte. Ging es der NIEO zuvorderst um Wachstum im Globalen Süden, zielt Postwachstum auf sozial-ökologische Infrastrukturen und Dienstleistungen im Globalen Norden. Eine umfassende Verringerung des Ressourcen- und Energieverbrauchs dort würde sich jedoch auch auf Produktions- und Konsummöglichkeiten in Ländern des Globalen Südens auswirken – insbesondere auf solche, die sich auf den Export fossiler Energieträger und anderer Rohstoffe spezialisiert haben. Postwachstumsstrategien im Globalen Norden müssen daher, so argumentiert Pichler, mit einer Kritik an exportorientierten Entwicklungsmodellen sowie mit konkreten Kämpfen in Ländern des Globalen Südens verknüpft werden.

Simone Claar fokussiert die Frage eines wirtschaftlichen Umbaus auf den Bereich der Energie. Basierend auf dem Ansatz der Globalen Ökologischen Politischen Ökonomie betont sie die Leerstellen der NIEO und der Brandt-Kommission im Bereich der Energie- und Klimapolitik. Letztere habe die Energiefrage zwar thematisiert, jedoch nicht mit den Aspekten Nachhaltigkeit, Umwelt und Klimafolgen verknüpft. Claars Analyse mit einem Schwerpunkt auf afrikanische Staaten verweist auf den gegenwärtigen Energieimperialismus, auf die Auswirkungen eines grünen Kolonialismus sowie auf den erschwerten Zugang des Globalen Südens zu Finanzmitteln für die Bekämpfung der Folgen der Klimakatastrophe. Als Bestandteil einer sozialökologischen Transformation, so ihre These, müsse eine NIEO² daher auch neue Ansätze im Umgang mit knappen Ressourcen, nachhaltiger Energiegewinnung und Energiegerechtigkeit beinhalten.

Souveränität, Dekolonisierung und Solidarität im Zeitalter der Globalisierung

Der zweite Teil dieses Bandes spannt einen Bogen vom Begriff der Souveränität – der Schlüsselvokabel der antikolonialen Absichten der NIEO – zu Formen der Solidarität in Zeiten der Globalisierung. Auch für eine NIEO[2] ist der Begriff der Souveränität nicht trivial. Einerseits steht diese für die Verwirklichung einer Entkolonisierung, die in wirtschaftlicher Hinsicht bis heute nicht erreicht ist. Andererseits gab die historische NIEO keine zufriedenstellende Antwort auf die Frage, ob diese Staaten und die Staatengemeinschaft tatsächlich die Regulation eines eingehegten Kapitalismus gewährleisten könnten.

Schon die Dependenztheorie begegnete den Staatsklassen im Globalen Süden mit großem Misstrauen. Die »bürokratische Bourgeoisie« (Samoff 1979: 47–56) im Süden war verdächtig, aufgrund ihrer profitablen Rolle als Vermittlerin zwischen Weltmarkt und nationaler Ökonomie strukturelle Reformen des Süd-Nord-Verhältnis insgeheim abzulehnen (Amin 1977). In den folgenden Jahrzehnten entstanden in unterschiedlichen Feldern neue Formen und Ideen solidarischen Handelns, welche die zentrale Rolle des Staats zwar nicht grundsätzlich negierten, ihn jedoch zu begrenzen, ergänzen, antreiben und gesellschaftlicher Kontrolle zu unterwerfen suchen. Hierzu gehören der Faire Handel ebenso wie Ideen zu lokaler Rohstoffsouveränität, ein umfassender Gesundheitsbegriff oder die Frage internationaler Reparationen für historisches Unrecht.

Souveränität, so zeigt *Alex Veit* in seinem Beitrag, bedeutete für die Architekt:innen der NIEO nicht, einseitige Abhängigkeit durch Autonomie oder gar Entkopplung zu überwinden. Vielmehr versuchten sie, einseitige Abhängigkeit durch vertiefte, gegenseitige und gleichberechtigte Zusammenarbeit zu ersetzen. Jedoch wurde im Zuge der neoliberalen Globalisierung die Souveränität der meisten Staaten im Globalen Süden keineswegs ausgebaut. Stattdessen veränderten und vertieften sich die einseitigen Abhängigkeiten. Angesichts entpolitisierter Debatten um Global Governance – und jüngst Rufen nach einer Entkopplung des Globalen Nordens von China – sollte das mit der historischen NIEO verknüpfte Konzept der internationalen Interdependenz wieder zum Gegenstand von Diskussionen über eine zukünftige gerechte Weltwirtschaftsordnung werden.

Kressen Thyen rückt den Begriff und die Praxis einer staatszentrierten Ressourcenextraktion in den Vordergrund. Dieser wurde während und aufgrund der NIEO-Debatten in vielen Staaten im Globalen Süden eine postkoloniale

Realität. Unter den Folgen des ökologischen ungleichen Tauschs und den negativen Auswirkungen des Extraktivismus – wie Naturzerstörung – leiden vor allem lokale Bevölkerungen, während die Profite an den Staat und an transnationale Unternehmen gehen. Unter Bezug auf Protestbewegungen in Nordafrika zeigt Thyen die Problematik einer auf Staat und Markt fokussierten Auffassung postkolonialer Ressourcensouveränität auf. Sie plädiert für die Stärkung der Rechte lokaler Bevölkerungen auch auf der internationalen Ebene – nach dem Vorbild internationaler Abkommen zum Schutz der Rechte indigener Völker oder den Ideen der Bewegung für Nahrungsmittelsouveränität folgend. Das Ziel einer NIEO² müsste es laut Thyen daher sein, Raum für die Entfaltung diverser Entwicklungsmodelle zu geben.

Mit den aktuellen globalen Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDG) der Vereinten Nationen untersucht *Katja Freistein* ein anderes, positiveres Erbe der NIEO. In ihrer Spurensuche konstatiert sie eine diskursive Verknüpfung zwischen der NIEO und den SDG. Die SDG greifen mit ihrem Anspruch auf universelle Geltung und gleichwertige ökonomische Teilhabe einige Forderungen der historischen NIEO auf. Zum Teil gehen die SDG über die NIEO-Debatten der 1970er Jahre hinaus, etwa in den Bereichen ökologische Krise und Migrationspolitik. Obwohl Freistein wenig Hoffnung hat, dass die SDG wie geplant bis 2030 erreicht werden können, stehen diese dennoch für einen graduellen Diskurswandel mit dem Potenzial für politische Veränderungen in Richtung einer NIEO².

Ob auch der Faire Handel, ein weiteres Erbe der NIEO, ein solches Potenzial beinhaltet, untersucht *Caspar Dohmen*. Nach seinen Anfängen in sogenannten Dritte-Welt-Läden im Globalen Norden transformierte sich der Faire Handel im Laufe der Jahrzehnte. Heute sind konventionelle Handelsakteur:innen wie Supermarktketten maßgeblich am Fairen Handel beteiligt, obwohl sie selbst Akteur:innen des ungerechten Welthandels sind. Anhand dieser Vermengung kristallisiert Dohmen die grundlegenden Widersprüche des Ansatzes Fairer Handel heraus, der als solidarische Praxis inmitten des ungleichen Tauschregimes eine Keimzelle für eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung sein will. Er argumentiert, dass der Faire Handel einerseits die Idee von gerechten Preisen und fairem Tausch aufrechterhalten hat, dass er durch seinen marktbasierten, staatsfernen Ansatz jedoch andererseits auch zu einer Entpolitisierung beitrug. Heute setzen sich solidarische Bewegungen aus guten Gründen für gesetzliche Regulierungen wie Lieferkettengesetze ein.

Wie *Andreas Wulf* herausarbeitet, fand die NIEO mit ihrer Betonung einer notwendigen Überwindung der einseitigen Abhängigkeitsverhältnisse zwischen dem Globalen Norden und dem Globalen Süden auch Eingang in die globale Gesundheitspolitik. In seinem Beitrag diskutiert er die Geschichte des Konzepts der Primary Health Care (PHC), das 1978 ins Zentrum der Arbeit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) rückte und dabei explizit Elemente der NIEO aufgriff. Mit ihrem Fokus auf Teilhabe und Selbstermächtigung lokaler Bevölkerungen verkörpert die PHC-Konzeption eine an sozialer Gerechtigkeit orientierte Gesundheitspolitik, die von Staaten Rechte und Leistungen einfordert und zugleich auf lokale Partizipation setzt. Wulf zeichnet nach, wie diese auf die sozialen Bedingungen von Gesundheit ausgerichtete Politik vor dem Hintergrund von Schuldenkrise und Austeritätsmaßnahmen scheiterte, für gesundheitspolitische soziale Bewegungen jedoch weiterhin von zentraler Bedeutung ist.

Als Agenda globaler Umverteilung befasste sich die NIEO auch mit Reparationen für historisches Unrecht. *Mariam Salehi* rekonstruiert in ihrem Beitrag die anhaltend lebhafte Debatte über Reparationen, die immer auch Diskurse zur Begründung der notwendigen Umgestaltung der ungerechten Welt(wirtschafts)ordnung enthält. Die Argumentation der G77 in den Vereinten Nationen bezüglich der Klimakatastrophe ist beispielsweise ein Echo historischer NIEO-Debatten, welche die Verantwortung von Staaten im Globalen Norden benennt. Andere Akteur:innen weiten ihre Kritik sogar auf internationale Finanzinstitutionen und deren Verantwortung für den postkolonialen wirtschaftlichen Niedergang im Globalen Süden aus. Unterschiedliche Reparationsansprüche reflektieren die vielgestaltigen Ungerechtigkeiten, die in den ungleichen ökonomischen und politischen Beziehungen zwischen Süd und Nord entstanden sind. Auch eine NIEO² müsste komplexe Verschuldungssituationen anerkennen und Verantwortlichkeiten benennen.

Die Süd-Nord-Beziehungen und der Aufstieg Chinas

Der dritte Teil des Bandes wendet sich der Transformation und Beständigkeit internationaler ökonomischer Beziehungen in der Weltgesellschaft seit der historischen NIEO zu. Zu den einschneidendsten Transformationen gehören unzweifelhaft das rasante industrielle Wachstum in Ost- und Südostasien, die wiedergekehrte wirtschaftliche Stärke Chinas sowie die anhaltend hohen Rohstoffpreise in den vergangenen zwei Jahrzehnten. Anhand dieser Faktoren bildeten sich neue globale Machtpole, mit denen auch neue Machtansprüche

in internationalen Institutionen einhergehen. Zugleich sind koloniale Kontinuitäten in internationalen Institutionen jedoch eine Realität, wie zuletzt die Covid-Pandemiepolitik deutlich machte. Eine andere Kontinuität sind die Logiken von Rentenökonomien, denen rohstoffabhängige Staaten trotz lukrativer Preiskonjunkturen weiterhin unterworfen sind. Viele Länder, die bereits die historische NIEO als besonders verletzlich hervorgehoben hatte, befinden sich darüber hinaus auch heute noch in wirtschaftlicher Stagnation. Ein großer Teil ihrer Bevölkerungen lebt in absoluter Armut und ist von Hunger bedroht.

Die Volksrepublik China ist einer der wenigen Staaten, denen seit der historischen NIEO in den 1970er Jahren ein ökonomischer Aufstieg in Richtung des Zentrums der Weltwirtschaft gelang. *Jenny Simon* betont in ihrer Analyse der chinesischen Entwicklungsweise, dass Chinas (Wieder-)Aufstieg im Kontext einer historisch spezifischen, neoliberalen Globalisierungsdynamik auf ökonomische Strategien beruhte, die aus dem Repertoire der historischen NIEO stammen. Mit Verweis auf die Ausweitung innergesellschaftlicher sozialer Ungleichheit sowie die Krise der Naturverhältnisse warnt sie jedoch vor allzu großem Optimismus bezüglich der Möglichkeiten, die Chinas Entwicklung für eine NIEO^2 bietet. Dem chinesischen Staat sei es nicht gelungen, eine grundlegende Reform der Weltwirtschaftsordnung zu erreichen. Zudem habe die chinesische Außenwirtschaftspolitik im Globalen Süden neue Abhängigkeiten hervorgebracht – von chinesischem Kapital. Der Fall China verdeutliche, so Simons Fazit, dass bei Überlegungen zu den Spielräumen für eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung transnationale Klassenverhältnisse eine zentrale Rolle einnehmen müssen.

Daran anknüpfend diskutiert *Daniel Fuchs* die gewachsene Bedeutung Chinas im Bereich der internationalen Normung von Produkten und Technologien – eine Sphäre der Weltwirtschaftsordnung, die zu einem wichtigen Schauplatz geopolitischer und geoökonomischer Rivalität wurde, in der historischen NIEO jedoch keine Beachtung gefunden hatte. Internationale Normungsorganisationen tragen maßgeblich zu einer Verstetigung globaler Ungleichheits- und Abhängigkeitsverhältnisse bei. Fuchs zeichnet nach, wie es chinesischen Akteur:innen gelang, ihren Einfluss in diesen Organisationen auszubauen und chinesische Standards zunehmend international zu verankern. Chinas Aufstieg zu einer Normungsweltmacht, argumentiert er, habe Chinas Position gegenüber dem Globalen Norden gestärkt, aber auch neue Abhängigkeiten für Staaten im Globalen Süden geschaffen. Eine NIEO^2, so der Schluss, müsse die fundamentale Bedeutung technischer Standards für

die Weltwirtschaftsbeziehungen adressieren und konkrete Vorschläge für Reformen im internationalen Normungswesen aufgreifen.

Im Gespräch mit Alex Veit veranschaulicht *Eric Otieno Sumba* die asymmetrischen Machtbeziehungen des globalen Handels anhand der Regulierung geistigen Eigentums. Konkret erläutert er die Entstehung und Auswirkungen des Abkommens zu »Trade Related Aspects of International Property Rights« (TRIPS). Zielte die historische NIEO noch auf fairere Bedingungen für einen Technologietransfer zwischen Globalem Norden und Süden ab, stärkte das 1994 im Rahmen der WTO abgeschlossene TRIPS-Abkommen vor allem private Eigentumsrechte. Otieno Sumba beschreibt am Beispiel von Patenten für Medizinprodukte, wie dies die Gesundheitsversorgung einschränken kann. Er plädiert für ein solidarisches System der Medikamentenentwicklung, das unter anderem einen öffentlich finanzierten, globalen Fonds für medizinische Forschung und Produktentwicklung beinhalten sollte. Ein derartiger Fonds, so Otieno Sumba, sei als Vorschlag für eine Regulierung zu verstehen, die auch Überlegungen der historischen NIEO aufgreift.

Der Export natürlicher Ressourcen spielten in der historischen NIEO eine zentrale Rolle. Jedoch sind die damit erzielten Erlöse – sogenannte Renten – Fluch und Segen zugleich. Wie *Hannes Warnecke-Berger* argumentiert, sind Renten eine Profitform, die über politische Mechanismen angeeignet wird. Renten vergrößern den Handlungsspielraum politischer Akteur:innen, die damit etwa Entwicklungsprozesse finanzieren können. Allerdings gäbe es keinen systemischen Zwang, Renten tatsächlich zu investieren, etwa um Technologielücken zu schließen oder strukturelle Arbeitslosigkeit zu überwinden. Eine NIEO² müsste daher durch sekundäre Mechanismen Renten politisch kontrollierbar machen. Das sei etwa möglich, so Warnecke-Berger, indem von Staaten und transnationalen Konzernen Transparenz eingefordert wird und Renten konsequent besteuert sowie zur Finanzierung egalitärer Agrarreformen, industriepolitischer Investitionen sowie großflächiger Beschäftigungsprogramme eingeplant werden.

Roy Karadag untersucht aus einer politökonomischen Perspektive globale Ernährungsungleichheiten. Der Ausgangspunkt seiner Analyse ist die Feststellung, dass Hunger und Ernährung in der historischen NIEO-Erklärung zwar eine prominente Rolle spielten, entsprechende Maßnahmen jedoch auf eine Modernisierung der Landwirtschaft im Globalen Süden beschränkt blieben. Angesichts der Transformation des Agrarkapitalismus argumentiert Karadag, dass die mit Landwirtschaft und Ernährung betreuten internationalen Organisationen (wie etwa die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation

der UN) nicht willens oder in der Lage sind, globale Ungleichheitsdynamiken wirksam auszugleichen. Er betont daher die Notwendigkeit, transformative und systemkritische Ideen zur Ernährungssouveränität aufzugreifen, die aktivistische Agrarökolog:innen, etwa im Rahmen von La Via Campesina, schon seit Jahren mit Nachdruck vertreten.

Eine sozialistische Nachhaltigkeitsrevolution und die Frage des Eigentums

Den programmatischen Schluss dieses Bandes markiert der Beitrag von *Klaus Dörre*, der für eine nachhaltig-sozialistische Alternative zur neo-imperialen Welt(un)ordnung plädiert – konkretisiert in einer NIEO². Dörres Utopie einer antiimperialen Welt, die den globalen ökologischen Großgefahren genauso begegnet wie den sozialen Unterschieden in der Weltgesellschaft, setzt zunächst an der Frage des Eigentums an. Eine NIEO² müsse Formen kollektiven Eigentums ermöglichen, die Verantwortung und Demokratisierung stärken, indem sie alle jeweils relevanten gesellschaftlichen Gruppen an Entscheidungsprozessen über eine ressourcenschonende, kohlenstoffarme Produktion mit langlebigen Gütern und nachhaltigen Dienstleistungen beteiligt. Diese Utopie, so Dörre, benötige einen Begriff von globalen Klassenstrukturen, der über eine bloße Süd-Nord-Dichotomie hinausgehe. Gleichwohl, so der Autor, müsse diese große Transformation im Globalen Norden beginnen.

Ein neuer Internationalismus

Doch welche politischen Akteur:innen hätten überhaupt ein Interesse an der Agenda einer NIEO² und wären zudem in der Lage, diese voranzutreiben? Die historische NIEO basierte auf der Solidarität sowohl innerhalb des Globalen Südens als auch zwischen Globalem Norden und Süden. Diese Solidarität ist heute weit schwächer ausgeprägt als in den 1970er Jahren, nicht zuletzt, weil vom antikolonialen Kampf geprägte progressive Regierungen auf fast allen Kontinenten von neoliberalen Regimes verdrängt wurden – mit Ausnahme Lateinamerikas, das derzeit eine zweite Welle demokratischer, sozialistisch gefärbter Projekte erlebt. Wo noch immer die gleichen, aus dem antikolonialen Kampf hervorgegangenen Parteien regieren wie zur Zeit der historischen NIEO – das ist etwa in China, Algerien und Tansania der Fall – sind sie auf einen marktwirtschaftlich-autoritären Kurs eingeschwenkt. Die G77 existiert

offiziell weiter, genauso wie die Bewegung der Blockfreien Staaten. Doch von der Hochzeit ihrer politischen und programmatischen Kraft sind diese internationalen Bündnisse heute weit entfernt.

Allerdings begann auch die historische NIEO nicht als Projekt eines Staatenbündnisses, sondern durch eine Verknüpfung sozialwissenschaftlicher Forschung mit sozialen Bewegungen, von geopolitischen Großtrends mit weltwirtschaftlichen Entwicklungen. Diese Stränge mündeten in Allianzen zwischen Staaten im Rahmen internationaler Organisationen. Trotz der Krise internationaler Kooperation infolge wirtschaftlicher Konkurrenz und kriegerischer Konflikte steht dieser Weg noch immer offen.

Getragen wurde der *third worldism* der postkolonialen Periode von einer Welle sozialer Mobilisierung für progressive Veränderungen. Auch die breite gesellschaftliche Rezeption der Dependenztheorie über alle Kontinente hinweg zeugt davon. Aus dieser Perspektive gehörten der Kampf gegen Apartheid und Kolonialismus im südlichen Afrika, gegen imperialistische Kriegsführung in Indochina oder den westlichen Zugriff auf die Ölquellen in Westasien und Nordafrika zusammen. Die NIEO war ein Projekt, das aus dieser Weltsicht entstand. Sie verband die progressiven Regierungen in Afrika, Asien und Lateinamerika und fand darüber hinaus viele Sympathien bei sozialdemokratischen Parteien in West- und Nordeuropa. Ihren ideologischen Sound und ihr politisches Potenzial prägten letztlich jedoch die sozialen Bewegungen rund um den Globus, im Süden wie im Norden (McAdams/Monta 2021).

Inzwischen haben die globalen ökologischen, ökonomischen und sozialen Krisen in einem Maße zugenommen, das auch für die Autor:innen der historischen NIEO schwer vorstellbar war. Diese Krisen schädigen Gesellschaften – direkt oder indirekt. Und das weltweit. Der Globale Norden kann sich zwar vielfach besser schützen, doch der Globale Süden kann die Schäden oft kaum begrenzen. So vertiefen die Klimakatastrophe und die zunehmenden militärischen Konflikte die technologische und ökonomische Kluft zwischen Nord und Süd immer weiter.

Auch deshalb scheint sich das progressive politische Lager im Norden wie im Süden bei wenigen Themen einiger zu sein als bei der Einschätzung, dass eine andere Weltwirtschaftsordnung nötig ist, um das Überleben der Menschheit nicht existenziell zu gefährden. Liest man jedoch die Programme der politischen Parteien etwa in Deutschland, so zeigt sich, dass diese zwar in anderen Bereichen sehr detailliert sind, ihre Aussagen zur Weltwirtschaftsordnung aber ausgesprochen vage bleiben. Selbst die wenigen verbliebenen internationalistischen sozialen Bewegungen streiten sich – gerade in Europa – häufig

mehr über einzelne Kriege und Konflikte, anstatt über eine andere Weltordnung nachzudenken, die viele dieser Kriege von vornherein verhindern könnte. Dieses Buch hat daher das Ziel, die Frage nach einer gerechten Weltwirtschaftsordnung wieder größer, radikaler und konkreter zu stellen.

Literatur

Amin, Samir (1977): Self-reliance and the New International Economic Order. In: *Monthly Review*, 29 (3), 1–21.

Anghie, Antony (2019): Inequality, human rights, and the New International Economic Order. In: *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 10 (3), 429–442.

Bair, Jennifer (2015): Corporations at the United Nations: Echoes of the New International Economic Order? In: *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development,* 6 (1), 159–71.

Bedjaoui, Mohammed (1979): Towards a New International Economic Order. New challenges to international law. Paris u.a.: Holmes & Meier.

Birchfield, Vicki (1999): Contesting the hegemony of market ideology: Gramsci's »good sense« and Polanyi's »double movement«. In: *Review of International Political Economy,* 6 (1), 27–54.

Blomström, Magnus/Hettne, Björn (1984): Development theory in transition: The dependency debate and beyond. London: Zed Books.

Bockman, Johanna (2015): Socialist globalization against capitalist neocolonialism: The economic ideas behind the New International Economic Order. In: *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development,* 6 (1), 109–128.

Brand, Ulrich (2015): Degrowth und Post-Extraktivismus: Zwei Seiten einer Medaille? Working Paper der DFG-KollegforscherInnengruppe Postwachstumsgesellschaften, Nr. 5/2015. Jena: Universität Jena.

Brand, Ulrich/Wissen, Markus (2017): Imperiale Lebensweise: Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus. München: oekom.

Brandt, Willy (1980a): North-South: A programme for survival. Report of the Independent Commission on International Development Issues. London: Pan Books.

Brandt, Willy (1980b): Das Überleben sichern: gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission. Köln: Kiepenheuer & Witsch.

Brandt, Willy (2017 [1978]): Rede des Vorsitzenden der Nord-Süd-Kommission, Willy Brandt, vor der United Nations Association in New York, 26. Oktober 1978. Berlin: Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung.

Deuerlein, Martin (2020): Das Zeitalter der Interdependenz: Globales Denken und internationale Politik in den langen 1970er Jahren. Göttingen: Wallstein.

Dörre, Klaus (2021): Die Utopie des Sozialismus: Kompass für eine Nachhaltigkeitsrevolution. Berlin: Matthes & Seitz.

Escobar, Arturo (2015): Degrowth, postdevelopment, and transitions: A preliminary conversation. In: *Sustainability Science,* 10 (3), 451–462.

Getachew, Adom (2019): Worldmaking after empire: The rise and fall of self-determination. Princeton: Princeton University Press.

Gilman, Nils (2015): The New International Economic Order: A reintroduction. In: *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development,* 6 (1), 1–16.

Gosovic, Branislav/Ruggie, John Gerard (1976): On the creation of a New International Economic Order: Issue linkage and the seventh special session of the UN General Assembly. In: *International Organization,* 30 (2), 309–345.

Hickel, Jason (2021): The anti-colonial politics of degrowth. In: *Political Geography,* 88, 102404.

Hickel, Jason/Dorninger, Christian/Wieland, Hanspeter/Suwandi, Intan (2022): Imperialist appropriation in the world economy: Drain from the global south through unequal exchange, 1990–2015. In: *Global Environmental Change*, 73 (März), 102467.

Kay, Cristóbal (1989): Latin American theories of development and underdevelopment. London/New York: Routledge.

Kvangraven, Ingrid Harvold (2021): Beyond the stereotype: Restating the relevance of the dependency research programme. In: *Development and Change,* 52 (1), 76–112.

Kolland, Franz (2003): Entwicklungstheorien bis in die 1980er-Jahre und ihre politischen Implikationen. In: Fischer, Karin/Hanak, Irmtraut/Parnreiter, Christof (Hg.), Internationale Entwicklung. Eine Einführung in Probleme, Mechanismen und Theorien. Frankfurt a.M.: Brandes & Apsel, 56–70.

Kreienbaum, Jonas (2022): Das Öl und der Kampf um eine Neue Weltwirtschaftsordnung: Die Bedeutung der Ölkrisen der 1970er Jahre für die Nord-Süd-Beziehungen. Berlin/Boston: De Gruyter Oldenbourg.

Lee, Christopher J. (2019): Making a world after empire: The Bandung moment and its political afterlives. Second edition, expanded and updated. Athens: Ohio University Press.

Lessenich, Stephan (2016): Neben uns die Sintflut: Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis. München: Hanser Berlin.

Levien, Michael/Paret, Marcel (2012): A second double movement? Polanyi and shifting global opinions on neoliberalism. In: *International Sociology,* 27 (6), 724–744.

Marshall, Thomas H. (1950): Citizenship and social class, and other essays. London: Cambridge University Press.

Martinussen, John (1999): Neo-Marxist theories of underdevelopment and dependency. In: Martinussen, John (Hg.), Society, state and market: A guide to competing theories of development. London: Zed, 85–100.

Mazower, Mark (2012): Governing the world: The history of an idea. New York: Penguin Press.

Mazrui, Ali A. (1990): On poet-presidents and philosopher-kings. In: *Research in African Literatures,* 21 (2), 13–19.

McAdams, James/Monta, Anthony (2021): Global 1968: Cultural revolutions in Europe and Latin America. South Bend: University of Notre Dame Press.

Meadows, Dennis/Meadows, Donella (1972): Die Grenzen des Wachstums: Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Moyn, Samuel (2018): Not enough: Human rights in an unequal world. Cambridge: Harvard University Press.

Möller, Sebastian (2020): Raúl Prebisch & Hans W. Singer. In: Janusch, Holger (Hg.), Handelspolitik und Welthandel in der Internationalen Politischen Ökonomie: Ein ideengeschichtlicher Überblick. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 157–176.

Nyerere, Julius K. (1973): A call to European socialists. In: Nyerere, Julius K., Freedom and development. Uhuru na Maendeleo. A Selection from Writings and Speeches 1968–1973. Dar es Salaam: Oxford University Press, 374–378.

Nyerere, Julius (1977): The plea of the poor: New economic order needed for the world community. In: *New Directions*, 4 (4), 16–21.

Nyerere, Julius (2008 [1976]): The third world and the international economic structure. Address given by President Mwalimu Julius K. Nyerere in the Federal Republic of Germany, 4th May, 1976. https://www.julius-

nyerere.org/uploads/the_third_word_and_intern_economic_1976.pdf (Zugriff am 12.7.2023).

Özsu, Umut (2015): »In the interests of mankind as a whole«: Mohammed Bedjaoui's New International Economic Order. In: *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development,* 6 (1), 129–143.

Polanyi, Karl (2019 [1973]): The great transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. 14. Auflage. Berlin: Suhrkamp.

Prebisch, Rául (1950): The economic development of Latin America and its principal problems. United Nations, Department of Economic Affairs, Economic Commission for Latin America, 27.4.1950. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29973 (Zugriff am 30.6.2023).

Reagan, Ronald (1981): Statement at the first plenary session of the International Meeting on Cooperation and Development in Cancun, Mexico, 22.10.1981. Ronald Reagan Presidential Library and Museum. https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/statement-first-plenary-session-international-meeting-cooperation-and-development (Zugriff am 10.6.2023).

Samoff, Joel (1979): The bureaucracy and the bourgeoisie: Decentralization and class structure in Tanzania. In: *Comparative Studies in Society and History*, 21 (1), 30–62.

Schmidt, Wolfgang (2018): A prophet unheard: Willy Brandt's north-south policy and its reception in the United States. In: Rother, Bernd/Larres, Klaus (Hg.), Willy Brandt and international relations: Europe, the USA and Latin America, 1974–1992. London: Bloomsbury Publishing, 67–84.

Silver, Beverly J./Arrighi, Giovanni (2003): Polanyi's »Double Movement«: The belle époques of British and U. S. hegemony compared. In: *Politics & Society,* 31 (2), 325–355.

Singer, Hans W. (1950): The distribution of gains between investing and borrowing countries. In: *The American Economic Review* 40 (2), 473–485.

Stubbs, Paul (Hg.) (2023): Socialist Yugoslavia and the Non-Aligned Movement: Social, cultural, political and economic imaginaries. Montreal: McGill-Queen's University Press.

UN – United Nations (1974a): UN General Assembly, Resolution A/RES/3201(S-VI). Declaration on the Establishment of a New International Economic Order. 1.5.1974. https://digitallibrary.un.org/record/218450/files/A_RES_3201%28S-VI%29-EN.pdf (Zugriff am 12.6.2023).

UN – United Nations (1974b): UN General Assembly, Resolution A/RES/3202(S-VI). Programme of action on the establishment of a New International Economic Order. 1.5.1974. https://digitallibrary.un.org/record/218451/files/A_RES_3202%28S-VI%29-EN.pdf (Zugriff am 12.6.2023).
UN – United Nations (1974c): Declaration on the establishment of a New International Economic Order – General Assembly, 6th Special Session, 2209th Plenary Meeting. UN Web TV, Audiovisual Library of International Law. https://media.un.org/en/asset/k1y/k1y7yx6gx0 (Zugriff am 6.6.2023).
Walzer, Michael (2018): A foreign policy for the left. New Haven: Yale University Press.
World Bank (1981): Accelerated development in Sub-Saharan Africa: An agenda for action. Washington D. C.: The World Bank.

II. Die Klimakatastrophe und eine gerechte Weltwirtschaftsordnung

Jenseits des staatlichen Steuerungsoptimismus

Die Weltwirtschaftsordnung historisch und in Zeiten der globalen ökologischen Krise

Ulrich Brand und Miriam Lang[1]

Aktuelle Debatten über Initiativen für progressive Alternativen bewegen sich weitgehend im lokalen und nationalen Rahmen – allenfalls noch auf der Ebene der EU. Zudem bleiben in den derzeit intensiv diskutierten Initiativen für eine Dekarbonisierung der Wirtschaft bestimmte Dogmen scheinbar unhinterfragbar – etwa die Orientierung an nationaler Wettbewerbsfähigkeit und (grünem) Wirtschaftswachstum. Der vorliegende Band und auch dieser Beitrag gehen im Unterschied dazu von der Annahme aus, dass es struktureller Änderungen im globalen Handels- und Wirtschaftsregime bedarf, um die drängenden globalen Probleme zu lösen, um allen Menschen ein auskömmliches Leben zu ermöglichen und dabei nicht die natürlichen Lebensgrundlagen zu ruinieren.

Die Mitte der 1970er Jahre intensiv geführten Debatten um eine Neue Weltwirtschaftsordnung (NIEO) hatten ein vorrangiges Ziel: Eine internationale wirtschaftliche Kooperation auf Augenhöhe zu schaffen, die auch den neu geschaffenen Nationen des Globalen Südens Selbstbestimmung ermöglicht. Eine zentrale Rolle spielte dabei die Schaffung angemessener wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen. Historisch-politisch erhielt diese Initiative Rückenwind einerseits durch die Welle erfolgreicher politischer Unabhängigkeitskämpfe – deren politische Wucht heute kaum vorstellbar erscheint – sowie andererseits durch die Krise des fordistischen Entwicklungsmodells, die

---

1 Wir danken Klaus Dörre und den beiden Herausgebern für wertvolle und anregende Hinweise. Dieser Beitrag ist während Miriam Langs Fellowship bei der DFG-Kolleg-Forschungsgruppe »Zukünfte der Nachhaltigkeit: Modernisierung, Transformation, Kontrolle« entstanden. Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) – Projektnummer 392769165.

sich als Wirtschaftskrise auch in den kapitalistischen Zentren manifestierte (Hobsbawm 1995; Slobodian 2019; Getachew 2022). Beide Punkte verdichteten sich in einer Krise der pax americana des Nachkriegskapitalismus (Cox 1993). In intensiven Auseinandersetzungen setze sich durch, was wir heute als Neoliberalismus oder neoliberale Globalisierung bezeichnen. Mit sogenannten Strukturanpassungsprogrammen wurde dies vielen Ländern des Globalen Südens aufgezwungen (siehe Veit in diesem Band).

Doch noch ein weiteres Moment kennzeichnete die Debatten um die NIEO: Trotz erster Warnungen vor einer Gefährdung der menschlichen Lebensgrundlagen durch breit diskutierte wissenschaftliche Publikationen wie Rachel Carsons »Der stumme Frühling« (Carson 1965) oder die Studie »Grenzen des Wachstums« des Club of Rome (Meadows/Meadows 1972) dominierte in den früher 1970er Jahren ein Wachstums- und Fortschrittsoptimismus. Demnach sollten die Länder des Globalen Südens zwar materiell mehr von ihrer Produktion für den Weltmarkt und ihrer Integration in denselben haben, doch die Formen der Naturausbeutung und -beherrschung selbst wurden in den NIEO-Debatten nicht hinterfragt.

Dieser Beitrag geht erstens den politischen Gestaltungsvorstellungen der NIEO nach, die von einer starken Steuerungsfähigkeit des Staates ausgingen. Zweitens argumentieren wir, dass eine gerechte Weltwirtschaft nicht nur von anderen politischen Regeln für wirtschaftliche Akteure aus gedacht werden muss, sondern auch als Eindämmung und Überwindung einer imperialen Produktions- und Lebensweise. Dabei gehen wir exemplarisch auf einen aktuellen Vorschlag ein: den »Ökosozialen und Interkulturellen Pakt des Südens«.

Die Überbetonung der Steuerungsfähigkeit des Staates

Wie andere Beiträge nachzeichnen (siehe Veit/Fuchs in diesem Band), stand im Zentrum der Initiative für eine NIEO die Vorstellung, dass die nationalen Staaten der Peripherie ihre eigenständige und für die Bevölkerung positive Entwicklung[2] stärker vorantreiben könnten. Grundsätzlich ging man damals von einer starken Steuerungsfähigkeit der Staaten beziehungsweise der Re-

2 Entwicklung war ein Leitbegriff der damaligen Debatte. Heutzutage wird der Begriff nicht nur im Globalen Süden vielfach hinterfragt (siehe u.a. Escobar 1995; Sachs 1993), und auch wir verwenden ihn in diesem Beitrag nur in seiner historischen Rolle.

gierungen von Ländern des Globalen Südens aus, um gemeinwohlorientierte Anliegen umsetzen zu können.

Bei dieser genuin wirtschaftspolitischen Perspektive bleiben – auf internationaler wie auf nationaler Ebene – zwei Fragen unberücksichtigt oder zumindest unterschätzt. Erstens: Selbst wenn die internationalen politischen Rahmenbedingungen stimmen würden, hätten nationale Staaten des Globalen Südens überhaupt diese Steuerungsfähigkeit gegenüber ihren eigenen Ökonomien? Und zweitens: Können Regierungen, insbesondere im Globalen Süden, in intergouvernementalen Prozessen und Abkommen faire wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen so gestalten, dass sie auf die Weltwirtschaft einwirken? Dabei verstehen wir Weltwirtschaft als Gefüge komplexer machtförmiger Strukturen und Prozesse, das (privat-)kapitalistische Unternehmen zentral prägen. Diese sind wiederum eingebettet in politisch-institutionelle Rahmen.

Diese beiden Fragen hatten in den NIEO-Debatten nur wenig Bedeutung. Das ist durchaus erstaunlich, wiesen doch die wissenschaftlichen – und von der Politik durchaus wahrgenommenen – Debatten über Imperialismus und Abhängigkeiten im 20. Jahrhundert sehr deutlich auf die strukturellen Ungleichheiten der bestehenden und zu verändernden Weltwirtschaftsordnung hin. Zugespitzt ließe sich sagen: Selbstverständlich sind andere internationale, also zwischenstaatliche Wirtschaftspolitiken wichtig. Doch um eine andere Weltwirtschaftsordnung zu erreichen, müssen auch wirtschaftliche Logiken und (welt-)gesellschaftliche Kräfteverhältnisse verändert werden. Im Folgenden führen wir kursorisch einige zentrale Theoreme an, die dieses Argument verdeutlichen sollen.

Klassische Imperialismustheorie

Die klassischen Imperialismustheorien entstanden vor über 100 Jahren, angesichts des Imperialismus im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts und des absehbaren und dann eingetretenen Ersten Weltkriegs. Bei allen Differenzen verwiesen Autor:innen wie Wladimir Lenin, Rosa Luxemburg, Rudolf Hilferding und Nicolai Bucharin auf die zunehmenden Widersprüche und Krisen in den kapitalistischen Zentren. Diese wurden dadurch bearbeitet, dass die Mächte sich durch die imperiale Kolonisierung der Welt neue Rohstoffquellen und Anlagesphären oder Absatzmärkte erschlossen (für einen Überblick siehe Sablowski 2019; Solty 2021). Doch damit wurden die vorhandenen Widersprüche nicht dauerhaft aufgelöst. Daher gingen diese Autor:innen davon aus, dass

es zu offenen Konflikten und Kriegen zwischen den imperialistischen Mächten kommen würde.[3]

Rosa Luxemburg hatte beispielsweise mit der Dynamik des Kapitalismus argumentiert. Diese entstehe nicht nur dadurch, dass der Kapitalismus durch organisatorische und technologische Innovationen, eine verstärkte Ausbeutung der Arbeitskraft und – in der Folge – die Schaffung von Mehrwert entsprechende Profite und Akkumulation erreicht. Vielmehr sei für die Dynamik des Kapitalismus das Vordringen in »nicht-kapitalistische Milieus« (Luxemburg 1985 [1913]) der Gesellschaft oder in anderen Gesellschaften zentral. Wichtig war außerdem auch damals schon die Bewegung oder vielmehr der Export des Kapitals in Form von Investitionen in andere Länder sowie von Krediten an diese – seien es in andere imperiale Zentren oder Länder der (Semi-)Peripherie. Zudem betonte die klassische Imperialismustheorie stets, dass es den Zentren um die Verfügung über Rohstoffe ging. Auch um diese konkurrierten die Mächte politisch und wirtschaftlich.

Die Grundüberlegung, dass kapitalistische Konkurrenz und politische Rivalität zusammenhängen und möglicherweise zu gewaltförmigen Konflikten führen, ist leider auch weiterhin richtig. Damit wies die klassische Imperialismustheorie andere Erklärungsansätze für zwischenstaatliche politische und militärische Konflikte zurück. Diese fokussierten zuvorderst auf das Motiv der Machterweiterung einzelner Staaten oder auf die Wahrung bestimmter Sicherheitsinteressen, ließen ökonomische Fragen aber weitgehend außen vor. Die klassische Imperialismustheorie kritisierte auch Ansätze in der Tradition von Immanuel Kant, wonach der immer intensivere wirtschaftliche Austausch quasi von selbst immer mehr Frieden schaffe oder zumindest die dominanten politischen und wirtschaftlichen Akteur:innen kein Interesse

3 Als historisch falsch erwiesen hat sich die Einschätzung der Vertreter:innen damaliger Imperialismustheorien, dass die historische Phase des Imperialismus mit ihren zunehmenden Konkurrenzen und Konflikten zu einer Art finaler Krise des Kapitalismus führen würde und aus den Dynamiken und Krisen des Kapitalismus gleichsam von selbst die Bedingungen für eine postkapitalistische Gesellschaft entstehen würden. Mit der zunehmenden kapitalistischen Entwicklung einer immer stärkeren Zentralisierung des Kapitals sowie einer immer stärker verarmten Bevölkerung – so die Annahme – würde das Proletariat als »Todtengräber« des Kapitalismus (Marx/Engels 2012 [1948]: 11) geschaffen. Heute würde man dieses als politisch bewusste und gut organisierte Klasse der Lohnabhängigen bezeichnen. Doch diese Annahme war und ist nicht zutreffend.

mehr an kriegerischen Auseinandersetzungen hätten (vielleicht abgesehen von der Rüstungsindustrie) (Hasenclever 2020).

Auch ein weiteres, für diesen Beitrag wichtiges Motiv der klassischen Imperialismustheorien besitzt weiterhin Gültigkeit: Staaten beziehungsweise deren Regierungen vertreten in der internationalen Politik tendenziell die Interessen ihres Kapitals – also die Interessen jener Unternehmen, die ihren Hauptsitz in dem jeweiligen Land haben. Nationale Regierungen unterstützen die am Weltmarkt orientierten Unternehmen – was ja längst nicht alle sind – in ihren Expansionsinteressen. Auch das führt immer wieder zu Spannungen bis hin zu offenen Konflikten.

Lediglich Karl Kautsky, der damalige Cheftheoretiker der deutschen Sozialdemokratie, wies darauf hin, dass es durchaus auch die Möglichkeit einer Verständigung zwischen den imperialen Mächten geben könnte. In der Tat war die sogenannte Berliner Afrikakonferenz 1884/1885 ein Beispiel für solch eine Verständigung. Die Folge dieser Konferenz war die brachiale Aufteilung Afrikas in Einfluss- und Ausbeutungszonen verschiedener imperialer Mächte. Kautsky nannte diese Form der mehr oder weniger abgesprochenen Ausbeutung der Kolonien durch die kapitalistischen Zentren »Ultraimperialismus« (Kautsky 2004 [1914]). Diese Absprachen waren ein Vorzeichen von Strukturen, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg bildeten. Über Organisationen wie die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds, aber auch über bilaterale und multilaterale Freihandels- und Investitionsschutzabkommen wurden asymmetrische Wirtschaftsbeziehungen rechtlich festgeschrieben.

All dies sind wichtige Einsichten, die in den 1970er Jahren gültig waren und auch heute noch berücksichtigt werden müssen, etwa bei Überlegungen für eine neue NIEO – eine NIEO². Dasselbe gilt auch für einen anderen Strang wissenschaftlicher und politischer Diskussionen, die in größerer zeitlicher Nähe zu den damaligen NIEO-Debatten stattfanden.

Dependenztheorie

Im Unterschied zur Imperialismusdebatte vor und während des Ersten Weltkriegs waren die Diskussionen nach dem Zweiten Weltkrieg geprägt von der transatlantischen Integration des Globalen Nordens (plus Japan), vom Kalten Krieg und von den bereits erwähnten Kämpfen um nationale Unabhängigkeit vor allem in Ländern Afrikas und Asiens. Theorien analysierten innerimperialistische Konflikte als Folge der kapitalistischen Entwicklung (siehe etwa Pou-

lantzas 2001 [1973]), aber auch das Verhältnis der kapitalistischen Zentren zur (Semi-)Peripherie.

In den wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Debatten jener Zeit wurde auch über den Fortbestand wirtschaftlicher Abhängigkeitsverhältnisse nach Ende des formellen Kolonialismus diskutiert (für einen Überblick siehe Franke/Kumitz 2016). Dabei rückte insbesondere die Frage des Zugriffs auf natürliche Ressourcen in den Vordergrund. Das hatte auch mit der dynamischen Entwicklung des fordistischen Kapitalismus in den Zentren sowie mit dem dadurch immens gestiegenen Rohstoffbedarf zu tun (siehe dazu rückblickend Krausmann et al. 2017).

Prominent wurde in diesem Zusammenhang die aus Lateinamerika stammende Dependenztheorie. Sie ergründete die strukturelle Abhängigkeit der lateinamerikanischen Länder und des gesamten Globalen Süden von den kapitalistischen Zentren. Dabei handelt es sich nicht um eine Theorie im engeren Sinne, sondern eher um einen breiten, theoriegeleiteten Ansatz (siehe Beigel 2015; Svampa 2020; Veit/Fuchs und Veit in diesem Band). Prägendes Element der dominanten »strukturalistischen« Version der Dependenztheorie war von Anfang an die Annahme von einem »ungleichen Tausch« (Prebisch 1950): Ihr Kern ist die strukturelle Ungleichheit der Austauschbeziehungen zwischen Exportländern primär von Industriegütern (vor allem des Globalen Nordens) und Ländern, die vor allem Rohstoffe exportieren (vor allem im Globalen Süden). Dieses Argument wurde später ergänzt, insbesondere durch die Arbeiten von Alf Hornborg und Joan Martínez Alier und ihr Theorem des ungleichen ökologischen Tauschs (Hornborg 1998; Hornborg/Martínez Alier 2016; Schaffartzik/Kusche 2020; Pichler in diesem Band).

Eine wirtschaftspolitisch wichtige These der Dependenztheorie lautete, dass die subalterne Integration von Ländern des Globalen Südens in den Weltmarkt ein zentrales Hindernis auf deren Weg zu einer eigenständigen Entwicklung und insbesondere zu ihrer Industrialisierung sei. Insbesondere bei einer geringen Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur bestehe zudem eine hohe Abhängigkeit von den Preis- und Nachfrageschwankungen des Weltmarkts. Gerade dieser Punkt macht die Hindernisse für eine alternative Wirtschaftspolitik deutlich.

Für die Debatten über die NIEO, aber auch über eine NIEO^2, ist noch eine weitere Einschätzung der Dependenztheorie wichtig: Demnach verhindern die Regierungen des Globalen Nordens mit aller Kraft Preisabsprachen unter den Rohstoffexporteur:innen des Globalen Südens, die den globalen Ungleichgewichten entgegenwirken könnten. In diesem Sinne verstand der Glo-

bale Norden unter Führung der USA auch die Gründung der Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) 1960 – die durch eine Regulierung der Ölfördermengen die Preise beeinflussen wollte – als Kampfansage an seine Machtposition.

In den 1960er Jahren stellten dependenztheoretische Arbeiten den Widerspruch zwischen den Interessen abhängiger Nationen und den Regeln und Institutionen des internationalen wirtschaftlichen und politischen Beziehungsgefüges in den Mittelpunkt. Doch dann setzte eine Verschiebung ein, die für die Frage nach möglichen Spielräumen für eine alternative Weltwirtschaftsordnung zentral ist: Vertreter:innen der Dependenztheorie argumentierten zunehmend, dass wirtschaftliche Abhängigkeit nicht nur von außen induziert sei, sondern auch durch die inneren (Klassen-)Verhältnisse und die damit verbundenen wirtschaftlichen und politisch-staatlichen Verhältnisse in den abhängigen Gesellschaften reproduziert werde (Cardoso/Faletto 1976; Beigel 2015). Die Klassen- und Ausbeutungsverhältnisse innerhalb dieser Länder seien zudem durch ein hohes Maß an Informalität und »struktureller Heterogenität« (Córdova 1973) geprägt. Diese erlauben es, Löhne niedrig zu halten. Die Arbeitskraft in den Ländern der kapitalistischen Peripherie, so die Annahme, würde systematisch überausgebeutet.

Rosa Luxemburg sah in der Existenz und Erschließung nicht-kapitalistischer Milieus eine wichtige Bedingung für kapitalistische Dynamiken. Die Dependenztheorie vertrat eine andere Perspektive. Gerade nicht-kapitalistische oder noch nicht so stark kommodifizierte Milieus, die noch einen relativ hohen Anteil an Subsistenzwirtschaft haben, machte es demnach Lohnabhängigen möglich, sich nicht nur mit ihrem Einkommen über den kapitalistischen Markt zu reproduzieren, sondern auch mit teilweise selbstproduzierten Lebensmitteln. Bis heute lässt sich verifizieren, dass diese Subsistenz eine gewisse Resilienz oder Dysfunktionalität gegenüber kapitalistischen Dynamiken begründet.

Offene Fragen der Dependenztheorie

Bezüglich der Rolle des peripheren Staates in den zwar politisch unabhängigen, wirtschaftlich aber nach wie vor abhängigen Gesellschaften wurden innerhalb der Dependenztheorie verschiedene Einschätzungen kontrovers diskutiert. Einerseits gab es in einigen Ländern historische Erfahrungen mit importsubstituierender Industrialisierung (Wagner et al. 1983). Diese zeigten, dass es unter bestimmten Bedingungen durchaus Spielräume für progressive

Politik gab. Andererseits wirkt sich die periphere Position eines Landes innerhalb des kapitalistischen Weltsystems auch auf dessen Staatlichkeit aus. Diese Staatlichkeit – vor der politischen Unabhängigkeit eine koloniale Staatlichkeit und danach immer noch eine periphere – basierte auf der Überausbeutung des Landes sowie der Arbeitskraft rassifizierter Subjekte. In einigen Fällen wurden diesen noch bis vor wenigen Jahrzehnten die politischen Rechte verweigert.[4] Koloniale Staaten und ihre Eliten agieren im Gegensatz zu Staaten in Europa, in denen sich ein signifikantes Bürgertum entwickelte, als Agent:innen einer oligarchischen Aneignung von Reichtum, den sie in Richtung der globalen Zentren kanalisieren. Jenseits aller innergesellschaftlichen Kräfteverhältnisse sind hier die externen Einflüsse internationaler Akteur:innen (wie Großkonzerne oder Finanzinstitutionen) deutlich spürbar. Diese werden auch in den nationalen Eliten repräsentiert (Lang 2022).

Bis heute besteht das Problem, dass transnationale und außenhandelsorientierte Kapitalfraktionen sich nur schwer in nationale Entwicklungsprojekte oder in entsprechende Allianzen zwischen Staaten und Unternehmen einbinden lassen (Ebenau 2015). Ähnliches gilt für notwendige Agrarreformen. Die Auflösung monopolistischer Strukturen des Landbesitzes ist kaum möglich, wenn Letzterer aufgrund von Landgrabbing, Finanzialisierung und transnationaler Spekulation mit Agrarflächen transnationalisiert und damit nationalen Steuerungspolitiken nur noch bedingt zugänglich ist (Ojeda 2018). Auf ähnliche Hindernisse stoßen Politiken gegen die hochgradig fragmentierten Arbeitsmärkte. Von diesen profitieren beispielsweise auch die inländischen Mittelklassen, da sie auf niedrig entlohnte Arbeitskraft zugreifen können. Schließlich haben Großgrundbesitzer:innen, Rohstoffkonzerne oder Exportunternehmen in Ländern der (Semi-)Peripherie kein Interesse an einer Veränderung der bestehenden Verhältnisse.

Das alles sind keine Argumente gegen grundlegend andere internationale und nationale Wirtschaftspolitiken. Wichtig ist uns aber, dass mit diesen Politiken auch die (welt-)gesellschaftlichen Machtstrukturen und Eigentumsverhältnisse, ja sogar die Struktur der Staaten in Nord und Süd selbst verändert werden müssen (Lang/Brand 2015).

Zur Hochphase der Dependenztheorie war die ökologische Krise noch wenig sichtbar und wurde dementsprechend wenig politisiert. Wie bereits für die

---

4 Beispielsweise wurde in Ecuador 1979 Indigenen, die zuvor als Analphabeten ausgeschlossen worden waren, das aktive und passive Wahlrecht zuerkannt. In Kolumbien geschah das erst mit der Verfassung von 1991.

NIEO-Debatten erwähnt, wurde auch die Dependenztheorie dafür kritisiert, dass sie im Grunde ein Verständnis von Entwicklung hat, nach dem die Gesellschaften des Globalen Südens sich denen des Globalen Nordens anpassen sollten (Boatca 2016; Gudynas 2012). Wirtschaftswachstum sollte durch eine relativ eigenständige Entwicklung generiert werden anstatt durch eine von Abhängigkeit geprägte Weltmarktintegration. Dieselben Vorstellungen von Fortschritt und Entwicklung dominieren auch im Globalen Norden. Eine weitere, ebenfalls als problematisch kritisierte wirtschaftspolitische Schlussfolgerung der Dependenztheorie lautete, dass die Landwirtschaft in Ländern des Globalen Südens industrialisiert werden müsse, um deren Produktivität zu steigern und so Arbeitskräfte für einen möglichen Industrialisierungsprozess freizusetzen. Das folgte dem Ziel, die Abhängigkeit der Länder vom Import von Industriegütern aus dem Globalen Norden zu verringern.[5]

Kritische Staatstheorie

Nicos Poulantzas entwickelte zu Beginn der 1970er Jahre einen Gedanken der Dependenztheorie weiter, der für die damaligen Reflexionen über eine mögliche solidarische und ökologisch nachhaltige Weltwirtschaft(-sordnung) zentral war: Er sah es als ein Grundmerkmal der seit den 1950er Jahren entstehenden Verhältnisse an, dass sich sie die Zentrum-Peripherie-Verhältnisse (aus seiner Sicht insbesondere das Verhältnis zwischen den USA und Westeuropa) innerhalb der abhängigen Gesellschaften jeweils spezifisch reproduzierten. Das geschah dergestalt, dass die ökonomischen, politischen, ideologischen und klassenförmigen Beziehungen Ausbeutung und Abhängigkeit aufrechterhielten. Poulantzas (2001 [1973]: 24, 27–28) bezeichnete dies für die abhängigen Formationen als »induzierte und interiorisierte Reproduktion«. Die Trennung zwischen Zentren und Peripherie wird so vertieft. Zentral waren im Nord-Süd-Verhältnis die Kontrolle über Rohstoffe und die Ausweitung von Märkten. Er betonte aber auch die starke Internationalisierung der Klassenverhältnisse. Dabei hatte er insbesondere das Verhältnis zwischen Westeuropa und den USA während des Fordismus im Blick. Ge-

5 Auch die patriarchale Gesellschaftsordnung war in dependenztheoretischen Arbeiten kaum Thema. Rassifizierte Verhältnisse wurden zumindest etwa ab den 1990er Jahren durchaus wichtig, etwa mit Aníbal Quijanos (2016) These von der »Kolonialität der Macht« oder durch dekoloniale Ansätze (Boatca 2016).

nau diese Internationalisierung der Klassenverhältnisse hat sich später im Globalisierungsprozess noch weiter intensiviert.

Poulantzas wies auch darauf hin, dass Klassenkonflikte und -kämpfe nicht nur nationalstaatlich sind, sondern immer schon internationalisiert waren. Dasselbe gelte auch für nationale Staaten und ihre Apparate. Er schrieb: »Gleichzeitig überwiegt in ihrem Kampf, der wesentlich ein internationaler Kampf ist, die nationale Form« (ebd.: 59). Auch Fernanda Beigel (2015: 18) betont, dass die Klassenkämpfe in einzelnen Ländern von internationalen Faktoren beeinflusst sind – etwa von der Nachfrage nach Rohstoffen und deren Preisen. Dennoch manifestierten sich diese als nationale Kämpfe. Internationale Abhängigkeiten und die Befreiung aus diesen, mit dem Ziel einer solidarischen Weltwirtschaft, sind also auch eine Frage von Konflikten und sozialen Kämpfen.

Im Anschluss an Poulantzas untersuchten seit den 1970er Jahren und insbesondere in der zweiten Phase der Globalisierung ab den 1990er Jahren auch andere die Rolle des Staates im sich immer stärker globalisierenden Kapitalismus. Joachim Hirsch (1995) prägte den Begriff des »(internationalisierten) nationalen Wettbewerbsstaates«, um anzuzeigen, dass die Orientierung von Nationalstaaten an internationaler kapitalistischer Konkurrenz und Wettbewerbsfähigkeit immer wichtiger wurde. In jüngerer Zeit kommt dazu die Tendenz von Staaten, in Fragen von Global Governance sogenannte Multistakeholder-Allianzen mit transnationalen Unternehmen einzugehen. Diese machen es zunehmend schwerer, zwischen Privatinteressen und öffentlichem Interesse zu differenzieren (Manahan/Kumar 2022).

Sowohl die klassische und die spätere Imperialismustheorie als auch dependenztheoretische Ansätze und die kritische Staatstheorie hatten strukturelle Ungleichheiten in den Vordergrund gerückt. Diese erschwerten den Weg zu einer neuen, gerechteren Weltwirtschaftsordnung. Damit endet unser knapper Überblick über die zentralen Aussagen dieser Theorien – der noch um die Weltsystemtheorie von Immanuel Wallerstein, Samir Amin und anderen ergänzt werden könnte (siehe Schmalz 2013). Er sollte zeigen, dass eine alternative Weltwirtschaft nicht nur eine Frage angemessener Regeln ist, die in intergouvernementalen Prozessen ausgehandelt und implementiert werden. Vielmehr müssen tiefgreifende Strukturzwänge des globalen Kapitalismus überwunden werden. Gezeigt wurde auch, dass seit Beginn des Kolonialismus der Zugang zu und die Verfügbarkeit von Rohstoffen ein zentrales Moment weltwirtschaftlicher Beziehungen ist.

Staat und internationale Politik in der Bearbeitung der ökologischen Krise

Anders als in den 1970er Jahren ist die ökologische Krise heutzutage eine existenzielle Gefahr für viele Menschen und Gesellschaften auf diesem Planeten (siehe Claar; Dörre; Pichler in diesem Band). Die Bearbeitung der ökologischen Krise ist inzwischen auch ein zentraler Gegenstand staatlicher Politik.

Auch in entsprechenden umweltpolitischen Debatten spielt das Vertrauen in eine starke Steuerungsfähigkeit des Staates – also in seine Fähigkeit, angemessene Rahmenbedingungen zur Bearbeitung der ökologischen Krise zu setzen – eine wichtige Rolle. Da viele ökologische Probleme (wie die Klimakrise) global sind und man davon ausgeht, dass sie auch global bearbeitet werden müssen, wird die Notwendigkeit internationaler Kooperation betont – etwa im Rahmen der Klimarahmenkonvention oder den jährlich stattfindenden Konferenzen der Vertragsstaaten. Angesichts der sich zuspitzenden ökologischen Krise diskutiert man seit etwa zehn Jahren darüber, ob und wie die Weltwirtschaft dekarbonisiert werden soll, wie also perspektivisch die Nutzung fossiler Energieträger überwunden werden soll. Politisch prominent sind die Ziele für nachhaltige Entwicklung, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) im September 2015 verabschiedete (siehe Freistein in diesem Band). Dabei wird neben den Begriffen Dekarbonisierung und Klimaneutralität auch das Konzept der Großen Transformation (Brand 2016) verwendet.

Solche Begriffe rücken die ökologische Krise in einen breiteren Kontext und weiten die politische Zuständigkeit für deren Überwindung deutlich aus, weit über Fachapparate wie Umweltministerien, nachgelagerte Behörden, spezialisierte Abteilungen in Unternehmen oder einschlägige Nichtregierungsorganisationen hinaus.

Die starke Dynamik der klimapolitischen Fachdiskussion geht mit einer steigenden Unklarheit einher, was genau mit einer sozialen, einer sozialökologischen oder der Großen Transformation gemeint ist. Wie häufig ermöglichen auch hier gerade diese semantischen Unklarheiten eine Dynamik, die viele Akteur:innen einbezieht. Sie beziehen sich darauf, versuchen ihre Anliegen unter die Perspektive der Dekarbonisierung beziehungsweise Klimaneutralität zu stellen, auch wenn bei genauerem Hinsehen starke Unterschiede und mitunter gar gegenläufige Positionen vertreten werden. Die Einschätzungen der Krisenursachen und -dynamiken in diesem Feld, der Rolle privatkapitalistischer Unternehmen, von Technologien, des Wertewandels in Richtung Nach-

haltigkeit, der Produktions- und Lebensweise bei der Verursachung und Bearbeitung der Krise variieren. Das betrifft insbesondere die hier relevante Rolle des Staates und der internationalen Politik.

Es scheint eine Art »politisch-strategischen Überhang« zu geben, der die Debatte um Transformation motiviert, allerdings auf die Gefahr hin, die tieferliegenden Problem- und Krisenursachen zu unterschätzen. Bei vielen an der Transformationsdebatte Beteiligten herrscht offenbar die – meist implizite – Einschätzung vor, dass Veränderungen angesichts der bestehenden Kräfteverhältnisse und Institutionen von eben diesen ausgehen müssten. Dabei spielen der Staat und die intergouvernementale Politik eine zentrale Rolle. Im Konkreten ist jedoch meist unklar, welchen Stellenwert die häufig konstatierte internationale Kooperation bei der Bearbeitung der ökologischen Krise de facto hat.

In diesen Debatten finden Überlegungen zu einer anderen Weltwirtschaftsordnung nur selten systematisch statt, obwohl die bestehenden handels- und finanzpolitischen Regelwerke und Institutionen sowie deren im Verhältnis zu Umweltabkommen und -institutionen starkes Gewicht zu den größten Hindernissen für eine effektivere globale Umweltpolitik gehören. Wenn Staaten beispielsweise gegen die WTO-Regeln oder Investitionsschutzabkommen verstoßen, werden sie effektiv und womöglich schmerzlich sanktioniert. Das Pariser Klimaabkommen basiert hingegen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.

Sollte diese Perspektive künftig wichtiger werden, kann vor einer Tendenz nur gewarnt werden: Debatten über eine alternative Weltwirtschaftsordnung, die unreflektiert von einer starken staatlichen Steuerungsfähigkeit ausgehen, drohen die Verkürzungen vorheriger Debatten über »Global Governance« oder »Global Environmental Governance« seit Mitte der 1990er Jahre zu wiederholen (siehe etwa Brunnengräber/Walk 2007). In den meisten wissenschaftlichen Beiträgen ging es um die Möglichkeiten staatlicher (nicht nur nationalstaatlicher) Steuerungsfähigkeit in Zeiten der Globalisierung, aber auch angesichts der globalen ökologischen Krise. Im Zentrum standen die Bedingungen und Möglichkeiten staatlicher Kooperation, »um der Ohnmacht der Politik gegenüber der Eigendynamik der Globalisierungsprozesse entgegenwirken zu können« (Messner 2000: 37). Als Ziel von Global Governance wurde häufig die »Entwicklung eines Institutionen- und Regelsystems und neuer Mechanismen internationaler Kooperation, die die kontinuierliche Problembearbeitung globaler Herausforderungen und grenzüberschreitender Probleme erlauben« genannt (ebd.: 125; siehe auch Messner 2022).

In diesem Sinne stilisierten viele Analysen den Staat und das intergouvernementale System zu einer Art Problemlöser, der im allgemeinen Interesse handle. Sie unterstellten, dass alle ein Interesse an der Lösung von Problemen wie Hunger, Armut oder Umweltzerstörung hätten, ohne zu hinterfragen, ob nicht staatliche Politiken selbst zu diesen Problemen beitragen oder ob die bisher eingeschlagenen Problemlösungswege nicht nur bestimmten Ländern und Bevölkerungsgruppen nutzen.

Man könnte die Debatten über Global (Environmental) Governance als eine Art aufgefrischten Steuerungsoptimismus verstehen, der schon den NIEO-Debatten in den 1970er Jahren anhaftete und den Kritiker:innen schon vor 20 Jahren als einen der »Mythen globalen Umweltmanagements« bezeichneten (Görg/Brand 2002). Lothar Brock (2003: 84) sprach von »sozialtechnologischen Machbarkeitsphantasien« – diese Einschätzung lässt sich auch auf heutige Debatten beziehen. Zugespitzt formuliert ist der Ansatz von Global Governance, als möglicher Kern einer alternativen Weltwirtschaftsordnung die politische Steuerung zu verbessern und Ordnung zu schaffen, ohne jedoch die bestehende herrschaftliche, neoliberale und imperiale Ordnung zu thematisieren, ein Teil des Problems. Der Staat als institutionelles Terrain sozialer Auseinandersetzungen und als herrschaftlicher Modus von Politik erfüllt auch heute wichtige Funktionen der Machtsicherung und sichert auf zentrale Weise den Bestand der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft ab.

In seinem Fokus auf Kooperation versteht der Global-Governance-Ansatz Politik nicht mehr als Streit um grundlegende Alternativen, als Anerkennung und Austragung von Konflikten. Vielmehr übergeht er diese Interessen und Konflikte und reduziert die notwendig grundlegenden Veränderungen auf Fragen des richtigen Bewusstseins und politischen Mutes (prominent etwa Göpel 2022). Doch die Realität sieht anders aus: Beim sogenannten grünen Umbau der Wirtschaft, aber auch bei den Krisenpolitiken im Zuge der Coronapandemie 2020/21 oder den Sanktionen gegen Russland anlässlich des Angriffskrieges gegen die Ukraine seit 2022 dominierte eher ein nationalstaatliches »rette sich, wer kann!«. Der Wunsch, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, scheint zum Nadelöhr aktueller Umweltpolitiken oder einer ohnehin nur selektiven ökologischen Modernisierung des Kapitalismus zu werden. Auch mit dem neuen Entkarbonisierungskonsens (Bringel/Svampa 2023) bleibt der Ressourcenhunger der kapitalistischen Zentren ungebrochen. Das drückt sich in kritischen Begriffen wie »grüner Extraktivismus« (Dietz 2022) oder »grüner Kolonialismus« (Lang et al. i. E.) aus. Wie Gurminder Bhambra hervorhebt, waren und sind koloniale Verhältnisse

zentral für die Reproduktion der kapitalistischen Weltwirtschaft. Dies drückt sich auch weiterhin in den hegemonialen Klimapolitiken aus (Bhambra 2021; Bhambra/Newell 2022).

Auch das spektakuläre Wachstum einiger Ökonomien, die gewöhnlich zum Globalen Süden gerechnet werden, sollte nicht vorschnell mit einem Zuwachs an Lebensqualität für die dortige Bevölkerung gleichgesetzt werden und damit als Beleg für den Erfolg staatlicher Steuerung gelten, wie es dominante Lesarten suggerieren. In China und Indien beispielsweise hat der makroökonomische Aufschwung – der vor allem in China weitgehend staatlich gesteuert wurde – zwar Teilen der Bevölkerung ein monetäres Einkommen verschafft und sie als Konsument:innen oder Lohnarbeiter:innen in den kapitalistischen Weltmarkt integriert. Die Kehrseite dieser Prozesse ist jedoch der Verlust der Subsistenzökonomien und häufig auch des dazugehörigen Landes, aber auch der Verlust entsprechender Wissensformen und kultureller Zugehörigkeitsbezüge. Das kann durchaus auch als Verarmung verstanden werden (Fuchs 2015). Die Inklusion in die kapitalistischen Kreisläufe fand ohnehin für viele nur unter prekären Bedingungen statt. Hinzu kommt, dass ein Großteil des Wirtschaftswachstums im Globalen Süden durch wirtschaftliche Aktivitäten erzielt wird, die sich negativ auf die Lebensqualität auswirken. Das gilt beispielsweise für den Extraktivismus oder für im Kontext globaler Produktionsketten subalternisierte Industrialisierungsprozesse, die ebenfalls soziale und ökologische Missstände mit sich bringen (Lang i. E.). Verschärfte soziale Ungleichheit und Umweltverschmutzung in diesen Ländern sind die Folge, ebenso wie eine Externalisierung der sozialen und ökologischen Kosten für den materiellen Wohlstand neuer Mittelschichten in wiederum anderen Weltregionen, etwa nach Afrika. Auch in China, Indien und anderen Ländern mit dynamischer wirtschaftlicher Entwicklung vertiefen sich so die »imperiale Lebensweise« (Brand/Wissen 2017) und damit einhergehende Ausbeutungs- und Zerstörungsprozesse. Auch diese finden unter den Bedingungen kapitalistischer Konkurrenz zwischen Unternehmen und Ländern statt. Auch hier favorisiert die staatliche Steuerung das heimische Großkapital.

Das alles hat enorme Implikationen für das Nachdenken über eine alternative Weltwirtschaftsordnung. Die beispielhaft angeführten Ausblendungen des Global-Governance-Ansatzes hängen unter anderem mit einem verengten Politikbegriff und der fehlenden Berücksichtigung sozioökonomischer Verhältnisse oder allgemeiner gesprochen, mit der politischen Ökonomie zusammen. Sachlich trägt dieser Ansatz daher zur Absicherung einer Weltordnung bei, in der sich politische und ökonomische Herrschaft entlang von

Unhinterfragtem reproduziert – insbesondere entlang des vermeintlichen Sachzwangs (kapitalistischer) Globalisierung – und somit als vernünftig gilt.

Eine andere Produktions- und Lebensweise und die Rolle des Staates

Ohne Frage: Eine alternative Weltwirtschaftsordnung, in der alle Menschen ein auskömmliches Leben haben, in der niemand auf Kosten anderer oder der Natur leben muss und in der die natürlichen Lebensgrundlagen nicht zerstört werden, bedarf anderer Regeln. Diese müssen prozedural, transparent und partizipativ entstehen.

Eine andere Weltwirtschaftsordnung sollte daher nicht nur als angemessener Ordnungsrahmen gedacht werden, wie es bei der NIEO der Fall war und bezüglich der Regulierung der Weltmärkte bis heute vorgeschlagen wird (siehe Gandikota-Nellutla et al. 2022; Veit in diesem Band). Ähnlich wie die skizzierte Debatte um Global Governance scheint eine solche Haltung davon auszugehen, dass die transnationalen Wirtschaftsakteur:innen sich bei entsprechenden politischen Rahmenbedingungen einfach an sozialen und ökologischen Zielsetzungen ausrichteten. Doch das Scheitern etwa der Klimarahmenkonvention, der Konvention über die biologische Vielfalt, aber auch progressiver Initiativen im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) oder der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) zeigen, dass dem nicht so ist.

Die zentralen Akteur:innen solcher internationaler Rahmensetzungen sind nationale Regierungen oder Staaten. Diese sind zuvorderst ihren eigenen Unternehmen verpflichtet, die wiederum im kapitalistischen Wettbewerb mit anderen stehen. Damit wollen wir nicht sagen, dass eine NIEO[2] auf staatliche Politiken verzichten sollte – denn diese sind weder homogen noch ausschließlich an Kapitalinteressen ausgerichtet. Doch müssen der Staat und seine Politiken selbst als Terrain von Auseinandersetzungen verstanden werden. Die Initiativen für Lieferkettengesetze in Deutschland und der EU zeigen exemplarisch, dass Verschiebungen der Machtverhältnisse durchaus möglich sind. Doch gehen ihnen lange zivilgesellschaftliche Kämpfe voraus, und selbst dann werden prinzipiell sinnvolle Initiativen in vielen Fällen doch an Unternehmensinteressen angepasst.

Eine andere mögliche Perspektive wäre, nicht nur weltordnungspolitisch zu denken. Es gilt, die Machtverhältnisse, die die aktuellen Krisen verursa-

chen – also zur spezifischen Ausformung von globaler Landwirtschaft und Ernährung, von industrieller Produktion und energieintensiver Mobilität führen –, aber auch die antreibenden ökonomischen Logiken ganz praktisch infrage zu stellen (siehe Dörre 2021). In gewisser Weise führt uns das die Energiewende vor, die nicht nur staatlicherseits, sondern von vielen sozialen Bewegungen und praktischen Initiativen vorangetrieben wird. Die Erfahrungen verschiedener Energiegenossenschaften und Städte, die sich selbst zu weitgehenden Klimapolitiken und alternativen Energiepolitiken bekennen (sogenannte *transition towns*), die Kämpfe gegen Kohlekraftwerke oder Fracking (eine energie- und chemikalienintensive Form der Ölförderung) oder für Ernährungssouveränität sind aktuelle klimapolitische Ansatzpunkte, die die Machtverhältnisse infrage stellen. Erfahrungen wie im Hambacher Forst und in Lützerath zeigen, dass staatliche Akteur:innen eher die Interessen der fossilen Energiekonzerne absichern. Wichtige Vorschläge für eine umfassend gedachte alternative Weltwirtschaftsordnung kommen aus dem Globalen Süden. Darum soll es abschließend gehen.

Emanzipatorische Initiativen für eine Neue Weltwirtschaftsordnung: Der öko-soziale und interkulturelle Pakt des Südens

Der »Ökosoziale und Interkulturelle Pakt des Südens« (*Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur*) ist eine (nicht partei-)politische Plattform. Ein lateinamerikanisches Kollektiv aus acht Ländern rief sie 2020 ins Leben. Motiviert ist die Initiative von der Notwendigkeit, einen konkreten gesellschaftlichen Transformationshorizont für Lateinamerika zu skizzieren, der die Lernerfahrungen aus den sozialen Kämpfen der letzten Jahrzehnte mit einbezieht. Der Staat spielt darin durchaus eine Rolle, aber es wird deutlich, dass es der Initiative insbesondere um eine Veränderung gesellschaftlicher Macht- und Kräfteverhältnisse sowie gesellschaftlicher Logiken geht. Ihr Verhältnis zum Staat stellt die Plattform in ihrer ersten Erklärung wie folgt dar:

> »Wir greifen im Folgenden Vorschläge auf, die in verschiedenen Kontexten kollektiv entwickelt wurden, und schlagen einen sozialen, ökologischen, wirtschaftlichen und interkulturellen Pakt für Lateinamerika vor. Dieser Pakt ist kein an Regierungen gerichteter Forderungskatalog. Er lädt vielmehr dazu ein, gemeinsam an einer Vision zu arbeiten, der Transformation gemeinsam eine Richtung und eine Grundlage zu geben, auf der die diversesten Formen und Strategien der Veränderung in den verschiedenen Bereichen

> unserer Gesellschaften gedeihen können. Er fordert soziale und territoriale Bewegungen, Gewerkschaften, Stadtteilorganisationen, Dorfgemeinschaften und Netzwerke aller Art, aber auch alternative Kommunalverwaltungen, Parlamentarier*innen, Richter*innen oder Beamt*innen, die sich der Transformation verschrieben haben, auf, die Kräfteverhältnisse zu verändern, sei es durch Volksabstimmungen, Gesetzentwürfe oder viele andere Strategien mit realen Auswirkungen, um den bestehenden Institutionen durch eine organisierte und mobilisierte Gesellschaft die notwendigen Veränderungen aufzuzwingen.« (Pacto Ecosocial del Sur 2020).

In diesem Text drückt sich ein aus den jüngsten Erfahrungen mit progressiven Regierungen in Lateinamerika gespeistes Bewusstsein darüber aus, dass weder der Einzug in einen Regierungspalast noch eine revolutionäre Verfassung endgültige politische Siege darstellen, die es progressiven gesellschaftlichen Kräften erlauben würden, sich zu demobilisieren. Stattdessen betont der Text in Anlehnung an Anibal Quijano, dass eine ökosoziale Transformation zwar innerhalb und außerhalb des Staates, aber immer gegen diesen erkämpft werden muss. Das bedeutet, dass es einerseits einer mobilisierten außerparlamentarischen Bewegung bedarf, die mit politischem Druck, aber auch mit (alltags-)kulturellen Strategien dafür sorgt, dass die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse sich in Richtung dieser Transformation verschieben. Andererseits müssen auch bestimmte strategische Positionen im Staatsapparat besetzt werden, wie zum Beispiel Verfassungsgerichte, das Parlament, bestimmte Kontrollorgane, die Vorschläge aus der Bewegung aufgreifen und ins Institutionengefüge einbringen oder diese dort absichern können. In einer neueren Erklärung vom März 2023 führt die Plattform in Bezug auf Care-Politiken aus:

> »Care als Schlüsselaspekt von Lebensqualität muss von allen Mitgliedern der Gesellschaft übernommen und aktiv geleistet und mitgetragen werden, und ihre Zuschreibung als weibliche Aufgabe muss dekonstruiert werden. […] Care-Arbeit muss als für das Leben und das Wohlbefinden essenzielle Arbeit anerkannt und gewürdigt werden, wie die Pandemie einmal mehr deutlich gemacht hat. Dies bedeutet jedoch nicht automatisch ihre Entlohnung und Kommodifizierung oder ihre Übernahme durch den Staat. Denn die Tatsache, dass ein Großteil der Care-Arbeit ein Lebensbereich ist, der sich bisher außerhalb der Kapitalakkumulation abspielt, ist die Saat für den Aufbau von Gesellschaften jenseits kapitalistischer Logiken. Einige Aspekte der alltäglichen Reproduktion des Lebens gemeinsam oder gemeinschaftlich zu orga-

> nisieren, ist eine Grundlage für den Aufbau von *commons*, wie zahlreiche Erfahrungen in Lateinamerika zeigen. Das bedeutet nicht, dass Staaten nicht Care-Politiken entwickeln sollten, die solche Gemeinschaftsräume stärken, Verantwortung für spezialisierte Pflege übernehmen und Care als zentralen Aspekt gesellschaftlichen Wohlbefindens fördern.« (Pacto Ecosocial del Sur 2023, eigene Übersetzung).

Die vorgeschlagenen Strategien sind sowohl in Verflechtung miteinander als auch multidimensional und multiskalar gedacht. Ein Beispiel dafür: Im Januar 2023 schlug der kolumbianische Finanzminister José Antonio Ocampo eine gemeinsame, progressive Steuerpolitik für Lateinamerika vor. Im Juli 2023 wurde der Vorschlag auf einem lateinamerikanischen Gipfeltreffen in Cartagena besprochen und ein Abkommen zur steuerlichen Zusammenarbeit vereinbart (UN 2023). Der Vorschlag einer progressiven Steuerpolitik wird vom *Pacto Ecosocial* ergänzt durch die Forderung nach einem Erlass der Auslandsschulden lateinamerikanischer Staaten. Im Kontext der ökologischen und Klimaschulden, so das Argument, hätten die Länder des Globalen Nordens vielmehr Zahlungen an Regionen wie Lateinamerika zu entrichten. Steuerpolitik und Schuldenfreiheit würden Spielraum schaffen für ein bedingungsloses Grundeinkommen – eine notwendige Maßnahme der Umverteilung und der Armutsbekämpfung in einer der Weltregionen mit der stärksten sozialen Ungleichheit. Dies müsse jedoch wiederum flankiert werden von umfassenderen Strategien zu einer Dekommodifizierung des Lebens, etwa durch den Ausbau von kostenlosen öffentlichen Infrastrukturen und *commons* (Pacto Ecosocial del Sur 2023).

Die multiskalare Perspektive des Paktes wird an der Ebene der Stärkung, Garantie und öffentlich finanzierten Unterstützung territorialer, transformativer Autonomieprozesse deutlich, die das Leben in all seinen Formen in den Mittelpunkt stellen – beispielsweise durch Strategien zur Erreichung von Ernährungssouveränität. Diese Strategien müssen jedoch auf verschiedenen Ebenen erweitert und potenziert werden: bioregional, national, auf regionaler Ebene (in Lateinamerika) und global.

Aus finanzpolitischer Sicht ist es ebenso wichtig, lokal wie national das System zinsintensiver Mikrokredite auszuhebeln, durch das die ländlichen Bevölkerungen des Globalen Südens angeblich eine finanzielle Inklusion erfahren. In Wahrheit locken die Kredite sie aber immer tiefer in die Schuldenfalle, bis sie häufig das Land verlieren, auf dem eigentlich Subsistenzproduktion möglich wäre. Außerdem muss ein internationaler Finanzkodex geschaf-

fen werden sowie Instanzen und Institutionen, die für den unverzichtbaren Fluss internationaler Finanzmittel in Einklang mit einer sozialökologischen Transformation sorgen. Ein neues globales Währungssystem müsste regionale Währungsunionen fördern. Dies würde die imperiale Vorherrschaft einiger weniger Währungen abbauen, etwa des US-Dollars, der eines der wichtigsten Instrumente der US-Herrschaft ist. Die wirtschaftliche Integration von Regionen wie Lateinamerika und ihre teilweise Entkoppelung von der neoliberalen Weltökonomie wäre ein weiterer wichtiger Meilenstein der sozialökologischen Transformation im Rahmen einer NIEO². Hinzu käme die Abschaffung von Steueroasen und die Einführung von Systemen zum Abbau von Spekulationsblasen sowie aller schuldenbasierten Herrschaftssysteme (Acosta 2023). Auch im Bereich des Finanziellen ist es jedoch wichtig, lokales Wirtschaften durch alternative Sozialwährungen zu fördern, wie sie bereits vielerorts eingeführt wurden.

Damit die beschriebenen notwendigen politischen Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden können und sie auch die gewünschten Auswirkungen auf Menschen haben, Veränderungen bei den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen bewirken und dazu beitragen, dass wir die großen Herausforderungen unserer Zeit bewältigen können, müssen zudem neue Formen des politischen Dialogs und der regionalen Zusammenarbeit entwickelt werden – unter starker Beteiligung der Zivilgesellschaft. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist ein ökosozialer Internationalismus, der unter anderem einen ganz praktischen Erfahrungsaustausch mit gegenseitigen Lernerfahrungen zwischen verschiedenen Regionen beinhaltet.

Ausblick: Herrschaftskritik statt Ordnungspolitik

Der zentrale Orientierungspunkt des Nachdenkens über eine Veränderung der Weltwirtschaft und ihres politisch-institutionellen Rahmens – sowie möglicher politischer Initiativen dafür – ist eine *herrschaftskritische* Perspektive. Eine solche sollte gestärkt werden, etwa gegenüber einer in offiziellen Diskursen dominierenden *ordnungswissenschaftlichen* Sichtweise. Beim herrschaftskritischen Denken steht nicht die Frage (welt-)gesellschaftlicher Ordnung – und damit tendenziell einer Festschreibung bestehender Macht- und Herrschaftsverhältnisse – im Zentrum, sondern die Zurückweisung von Macht und Herrschaft sowie der damit verbundenen Zumutungen für Mensch und Natur. Das bedeutet jedoch nicht, Stabilisierungspolitiken in der aktuellen Krise als

unnötig zu erachten – das würde die Wucht der sich beschleunigenden Krisen unterschätzen. In den letzten Jahren haben wir immer wieder gesehen, dass bei plötzlichen Krisen wie etwa der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008 oder der Coronakrise ab 2020 der (nationale) Staat zwar durchaus eine Rolle spielt, wenn wirtschaftliche Bedingungen und Lebensbedingungen rasch stabilisiert werden müssen. Doch beschränkt sich das tendenziell auf Staaten, die über entsprechende materielle und regulatorische Kapazitäten verfügen. Zudem ist die Stabilisierung selbst ein Prozess, in den – teilweise unter Bedingungen der Unsicherheit – Interessen und Strategien sowie strukturell verankerte Herrschaftsverhältnisse eingehen. Das erleben wir auch beim sogenannten grünen Umbau der Wirtschaft – etwa beim Getrommel für E-Autos, die ja die globale ökologische Raserei keineswegs beenden werden (vgl. Brunnengräber/Haas 2020).

Eine herrschaftskritische Perspektive ist normativ eine befreiungswissenschaftliche. Wir verstehen dabei Emanzipation nicht als Blaupause, sondern als facettenreichen, komplizierten und konfliktreichen Prozess, in dem herrschende Strukturen, Denk- und Handlungsweisen verändert werden. Das haben wir am Beispiel des noch neuen Ökosozialen und Interkulturellen Paktes des Südens ausgeführt. Der Pakt zielt auf eine Verwirklichung von Selbstbestimmung und Freiheit, auf ein solidarisches Miteinander und einen nachhaltigen Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen. Staatliche Politik und Reformen sind wichtig – auf nationaler wie auf internationaler Ebene. Dort, wo schrittweise Verbesserungen und ein partieller Abbau von Herrschaft möglich sind, sollte dies genutzt werden, da sich dadurch die Lebenslage von Individuen zum Besseren verändert und es zu Lern- und Erfahrungsprozessen kommen kann, die wiederum die Voraussetzung für eine selbstbestimmte Zukunft sind. Doch es bedarf auch weitreichender gesellschaftlicher Veränderungen und Verschiebungen von Kräfteverhältnissen, wie Adom Getachew (2022) in ihrer faszinierenden Skizze historischer Kämpfe um eine »Welt nach den Imperien« zeigt. Der in diesem Artikel präsentierte Ökosoziale und Interkulturelle Pakt des Südens birgt viele zeitgemäße Potenziale einer »Weltgestaltung« (Getachew 2022: 19, 270), die auch auf internationaler Ebene politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Institutionen bedarf, um machtvolle Akteur:innen einzuhegen sowie Nichtbeherrschung und Selbstbestimmung zu fördern.

Literatur

Acosta, Alberto (2023): Un aniversario histórico, 70 años del Acuerdo de Londres ¿Porqué es un imposible para los países del sur?. In: *Ecuador Today*, 23.2.2023. https://ecuadortoday.media/2023/02/23/un-aniversario-historico-70-anos-del-acuerdo-de-londres-porque-es-un-imposible-para-los-paises-del-sur/ (Zugriff am 9.6.2023).

Beigel, Fernanda (2015): Das Erbe des lateinamerikanischen Dependentismo und die Aktualität des Begriffs der Abhängigkeit. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, 31 (3), 11–38.

Bhambra, Gurminder K. (2021): Colonial global economy: Towards a theoretical reorientation of political economy. In: *Review of International Political Economy*, 28 (2), 307–322.

Bhambra, Gurminder K./Newell, Peter (2022): More than a metaphor: »Climate colonialism« in perspective. In: *Global Social Challenges Journal*, XXX, 1–9.

Boatca, Manuela (2016): Postkolonialismus und Dekolonialität. In: Fischer, Karin/Hauck, Gerhard/Boatca, Manuela (Hg.), Handbuch Entwicklungsforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 113–123.

Brand, Ulrich (2016): How to get out of the multiple crisis? Towards a critical theory of social-ecological transformation. In: *Environmental Values*, 25 (5), 503–525.

Brand, Ulrich/Wissen, Markus (2017): Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus. München: oekom.

Bringel, Breno/Svampa, Maristella (2023): Del »Consenso de los Commodities« al »Consenso de la Descarbonización«. In: Nueva Sociedad 306. https://nuso.org/articulo/306-del-consenso-de-los-commodities-al-consenso-de-la-descarbonizacion/ (Zugriff am 29.9.2023).

Brock, Lothar (2003): Verlassene Baustellen – Global Governance im Zeichen des Krieges. In: Fues, Thomas/Hippler, Jochen (Hg.), Globale Politik. Entwicklung und Frieden in der Weltgesellschaft. Festschrift für Franz Nuscheler. Bonn: Dietz, 58–89.

Brunnengräber, Achim/Haas, Tobias (Hg.) (2020): Baustelle Elektromobilität. Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf die Transformation der (Auto-)Mobilität. Bielefeld: transcript.

Brunnengräber, Achim/Walk, Heike (Hg.) (2007): Multi-Level Climate governance. Umwelt-, Klima- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt. Baden-Baden: Nomos.

Cardoso, Fernando Henrique/Faletto, Enzo (1976): Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
Carson, Rachel (1965): Der stumme Frühling. Frankfurt a.M.: Büchergilde Gutenberg.
Córdova, Armando (1973): Strukturelle Heterogenität und wirtschaftliches Wachstum. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
Cox, Robert W. (1993): Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method. In: Gill, Stephen (Hg.), Gramsci, historical materialism and international relations. Cambridge: Cambridge University Press, 49–66.
Dietz, Kristina (2022): Energiewende und grüne Ausbeutung. Die Energiewende in Europa kündigt einen grünen Extraktivismus in Lateinamerika an. Rosa-Luxemburg-Stiftung, 24.8.2022. https://www.rosalux.de/news/id/46906/energiewende-und-gruene-ausbeutung (Zugriff am 9.6.2023)
Dörre, Klaus (2021): Die Utopie des Sozialismus. Kompass für eine Nachhaltigkeitsrevolution. Berlin: Matthes & Seitz.
Ebenau, Matthias (2015): Abhängige Entwicklung im 21. Jahrhundert: Ein kritischer Dialog zwischen Dependenztheorie und Neodesarrollismo. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, 31 (3), 39–59.
Escobar, Arturo (1995): Encountering development. The making and unmaking of the third world. Princeton: Princeton University Press.
Gandikota-Nellutla, Varsha/Adler, David/Galant, Michael (2022): The Progressive International launches a global process to mark the 50th anniversary of the New International Economic Order. In: *Progressive International* vom 16.11.2022. https://progressive.international/blueprint/1350647f-15c9-4f62-8b39-bddadc7046c3-the-new-international-economic-order/en (Zugriff am 9.6.2023)
Getachew, Adom (2022): Die Welt nach den Imperien. Aufstieg und Niedergang der postkolonialen Selbstbestimmung. Berlin: Suhrkamp.
Göpel, Maja (2022): Wir können auch anders. Aufbruch in die Welt von morgen. Berlin: Ullstein.
Görg, Christoph/Brand, Ulrich (Hg.) (2002): Mythen globalen Umweltmanagements. Rio + 10 und die Sackgassen »nachhaltiger Entwicklung«. Münster: Westfälisches Dampfboot.
Gudynas, Eduardo (2012): Der neue progressive Extraktivismus in Südamerika. In: FDCL – Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e. V./Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hg.), Der Neue Extraktivismus. Eine Debatte über die Grenzen des Rohstoffmodells in Lateinamerika. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung, 46–62.

Franke, Yvonne/Kumitz, Daniel (2016): Entwicklung und Dependenz. In: Fischer, Karin/Gerhard, Boatca/Manuela, Hauck (Hg.), Handbuch Entwicklungsforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 41–54.

Fuchs, Daniel (2015): Die Transformation der Produktions- und Klassenverhältnisse in China seit 1978: Überlegungen zur Herausbildung und den Widersprüchen des chinesischen Kapitalismus. In Linke, Marlies/Sablowski, Thomas/Steinitz, Klaus (Hg.): China: Gesellschaftliche Entwicklung und globale Auswirkungen. Berlin: Dietz, 29–45.

Hasenclever, Andreas (2020): Liberale Ansätze zum »demokratischen Frieden«. In: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg.), Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen: Barbara Budrich, 223–254.

Hirsch, Joachim (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. 2. Auflage. Amsterdam/Berlin: Edition ID-Archiv.

Hobsbawm, Eric (1995): Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts. München: Piper.

Hornborg, Alf (1998): Towards an ecological theory of unequal exchange: Articulating world system theory and ecological economics. In: *Ecological Economics*, 25 (1), 127–136.

Hornborg, Alf/Martínez Alier, Joan (2016): Ecologically unequal exchange and ecological debt. In: *Journal of Political Ecology*, 23 (1), 328–491.

Kautsky, Karl (2004 [1914]): Ultra-imperialism. In: Marxists' Internet Archive, 30.6.2004. https://www.marxists.org/archive/kautsky/1914/09/ultra-imp.htm (Zugriff am 14.7.2023).

Krausmann, Fridolin/Wiedenhofer, Dominik/Lauk, Christian/Haas, Willi/Tanikawa, Hiroki/Fishman, Tomer/Miatto, Alessio/Schandl, Heinz/Haberl, Helmut (2017): Global socioeconomic material stocks rise 23-fold over the 20th century and require half of annual resource use. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114 (8), 1880–1885.

Lang, Miriam (2022): El rol del estado en la transición hacia una sociedad post-extractivista: Aportes para un debate necesario. In: *Ecuador Debate*, 117, 143–169.

Lang, Miriam (i. E.): Degrowth, global asymmetries and ecosocial justice: Decolonial perspectives from Latin America. In: *Review of International Studies*.

Lang, Miriam/Brand, Ulrich (2015): Dimensiones de la transformación social y el rol de las instituciones. In: Lang, Miriam/Cevallos, Belén/López, Claudia (Hg.), Cómo transformar? Instituciones y cambio social en América Latina y Europa. Quito: Abya Yala/Fundación Rosa Luxemburg, 7–32.

Lang, Miriam/Bringel, Breno/Manahan, Mary Ann (i. E.): The Geopolitics of Green Colonialism. Global Justice and Ecosocial Transition. London: Pluto Press.

Luxemburg, Rosa (1985 [1913]): Die Akkumulation des Kapitals. Rosa Luxemburg: Gesammelte Werke, Band 5. Berlin: Dietz, 5–411.

Manahan, Mary Ann/Kumar, Madhuresh (2022): The great takeover. Mapping of multistakeholderism in global governance. Amsterdam: People's Working Group on Multistakeholderism.

Marx, Karl/Engels, Friedrich (2012 [1848]): Manifest der Kommunistischen Partei. London: Office der »Bildungs-Gesellschaft für Arbeiter«. In: Deutsches Textarchiv, 30.10.2012. https://www.deutschestextarchiv.de/marx_manifestws_1848 (Zugriff am 2.6.2023).

Meadows, Dennis/Meadows, Donella (1972): Die Grenzen des Wachstums: Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Messner, Dirk (2000): Ist Außenpolitik noch Außenpolitik … und was ist eigentlich Innenpolitik? Die Transformation der Politik in der »Ära des Globalismus«. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 30 (118), 123–150.

Messner, Dirk (2022): Taumelnde Weltordnung. Die Zeitenwende und die globale Klimapolitik. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 67 (7), 59–68.

Ojeda, Diana (2018): Landgrabbing in Latin America. In: Julie Cupples/Marcela Palomino-Schalscha/Manuel Prieto (Hg.), The Routledge handbook of Latin American development. London: Routledge, XX–XX.

Pacto Ecosocial del Sur (2020): Für einen sozialen, ökologischen, wirtschaftlichen und interkulturellen Pakt für Lateinamerika. https://pactoecosocialdelsur.com/home-2/#1592362596651-6eec51bd-3641 (Zugriff am 9.6.2023).

Pacto Ecosocial del Sur (2023): Cuidados para la vida, 23.3.2023. https://pactoecosocialdelsur.com/cuidados/ (Zugriff am 9.6.2023).

Poulantzas, Nicos (2001 [1973]): Die Internationalisierung der kapitalistischen Verhältnisse und der Nationalstaat. In: Hirsch, Joachim/Jessop, Bob/Poulantzas, Nicos (Hg.), Die Zukunft des Staates. Hamburg: VSA, 19–69.

Prebisch, Rául (1950): The economic development of Latin America and its principal problems. United Nations, Department of Economic Affairs, Economic Commission for Latin America, 27.4.1950. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29973 (Zugriff am 9.6.2023).

Quijano, Aníbal (2016): Kolonialität der Macht, Eurozentrismus und Lateinamerika. Wien/Berlin: Turia + Kant.

Sablowski, Thomas (2019): Weltmarkt, Nationalstaat und ungleiche Entwicklung: Zur Analyse der Internationalisierung des Kapitals. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 49 (1), 7–34.

Sachs, Wolfgang (Hg.) (1993): Wie im Westen so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Schaffartzik, Anke/Kusche, Franziska (2020): Ökologisch ungleicher Tausch: Wachstum auf Kosten von Mensch und Natur: Nur ungleiche Material- und Geldflüsse in globalem Maßstab ermöglichen eine wachstumsorientierte Entwicklung. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 50 (1), 53–67.

Schmalz, Stefan (2013): Weltsystemtheorie. In: Wullweber, Joscha/Behrens, Maria/Graf, Antonia (Hg.), Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie. Wiesbaden: Springer VS, 101–116.

Slobodian, Quinn (2019): Die Globalisten. Das Ende des Imperiums und die Geburt des Neoliberalismus. Berlin: Suhrkamp.

Solty, Ingar (2021): Brauchen wir eine vierte Welle der marxistischen Imperialismustheorie? In: Sablowski, Thomas/Dellheim, Judith/Demirović, Alex/Pühl, Katharina/Solty, Ingar (Hg.), Auf den Schultern von Marx. Münster: Westfälisches Dampfboot, 485–504.

Svampa, Maristella (2020): Die Grenzen der Rohstoffausbeutung. Umweltkonflikte und ökoterritoriale Wende in Lateinamerika. Bielefeld: transcript.

UN – United Nations (2023): Nace una plataforma de cooperación fiscal para América Latina. https://news.un.org/es/story/2023/07/1523042 (Zugriff am 22.9.2023).

Wagner, Norbert/Kaiser, Martin/Beimdiek, Fritz (1983): Ökonomie der Entwicklungsländer. Stuttgart: Gustav Fischer.

Von ökologisch ungleichem Tausch zu Postwachstum

Melanie Pichler

Elektroautos, Photovoltaikanlagen, neue Computer für das Homeoffice: Grüne Technologien und eine Digitalisierungsoffensive sollen einen neuen Wachstumspfad für Europa einleiten und gleichzeitig die Klimakrise eindämmen. Dabei wird vielfach ausgespart, dass auch die Ressourcen für diese Klima- und Digitalisierungsoffensive importiert werden müssen (etwa seltene Elemente wie Lithium oder Indium). Ein strukturell ungleicher Austausch zwischen Globalem Norden und Süden, der seit der kolonialen Expansion die Weltwirtschaft prägt, wird dadurch fortgeschrieben.

Dependenztheoretisch orientierte Forschungen sahen diesen strukturell ungleichen Austausch als zentrale Ursache für die weltweite soziale Ungleichheit an. Diese Analyse war der Ausgangspunkt für die Forderungen der Neuen Weltwirtschaftsordnung (NIEO) in den 1970er Jahren. Umwelt- und Klimafragen spielten in diesen Diskussionen nur eine geringe Rolle – sie werden erst seit den 2000er Jahren vermehrt theoretisiert und diskutiert. Einschlägig sind in diesem Zusammenhang die Konzepte des »ökologisch ungleichen Tauschs« (Fischer/Weissenbacher 2016; Hornborg 1998; Schaffartzik/Kusche 2020) oder der »ökologischen Schuld« (Hornborg/Martinez-Alier 2016; Roberts/Parks 2009). Beide verweisen auf die historische Verantwortung des Globalen Nordens für die ökologische Krise.

Mit der Klima- und Biodiversitätskrise verändern sich die Möglichkeiten und Zielsetzungen für eine gerechtere Weltordnung. Die NIEO war geprägt von der Idee einer nachholenden Entwicklung und damit einer auf fossilen Energien beruhenden Industrialisierung. Heute gilt eine solche Entwicklungsweise nicht mehr als verallgemeinerbar (Schaffartzik/Kusche 2020). Heutige Entwürfe einer neuen Weltwirtschaftsordnung, aber auch konkrete Forderungen nach dieser müssen sich mit der Frage auseinandersetzen, wie mit dem Wachstumsimperativ, das eng mit der exzessiven Nutzung fossiler

Energien und damit einhergehenden CO_2-Emissionen verbunden ist, im Namen der internationalen Gerechtigkeit gebrochen werden kann. Damit verbunden ist die Frage, wie der Aufbau und die Sicherung eines guten Lebens für alle mit einem deutlich geringeren Verbrauch von Ressourcen und Energie gelingen kann (O'Neill et al. 2018). Eine gerechte Weltordnung im 21. Jahrhundert erfordert dementsprechend sowohl einen unverzüglichen Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energieträger als auch einen gesellschaftlich geplanten Umbau von Industriezweigen und Infrastrukturen im Globalen Norden. In der wissenschaftlichen Literatur wird diese Idee unter den Schlagworten *degrowth* oder Postwachstum diskutiert. In politischen Auseinandersetzungen über entsprechende Vorschläge ist vor allem von Klimagerechtigkeit die Rede.

Im vorliegenden Beitrag möchte ich in die aktuelle Literatur zu den Themen ökologisch ungleicher Tausch und Postwachstum einführen und diese im Hinblick auf eine gerechte internationale Wirtschaftsordnung diskutieren. Dabei argumentiere ich, dass eine Aktualisierung der Neuen Weltwirtschaftsordnung die ökologische Krise ernst nehmen und ins Zentrum stellen muss. Das erfordert die deutliche und sofortige Reduktion des fossilen Energieverbrauchs im Globalen Norden, damit im globalen Maßstab Ungleichheit reduziert wird und der Globale Süden seine Bedürfnisse innerhalb der planetaren Grenzen befriedigen kann. Gleichzeitig müssen internationale Vereinbarungen sicherstellen, dass Länder des Globalen Südens Entschädigungen für bereits aufgetretene sowie zukünftige Klimaschäden erhalten.

Der nächste Abschnitt führt in das Konzept des ökologisch ungleichen Tauschs ein und zeigt das Ausmaß der ökologischen Ungleichheit auf internationaler Ebene. Daran anschließend formuliere ich die Idee von Postwachstum als Aktualisierung einer gerechten internationalen Wirtschaftsordnung, die insbesondere mit einer Reduktion des Ressourcen- und Energieverbrauchs im Globalen Norden einhergeht. In einem abschließenden Abschnitt diskutiere ich die Implikationen und Möglichkeiten einer solchen Transformation für Länder des Globalen Südens. Dabei gehe ich auf die aktuellen Verhandlungen um *loss and damage* im Rahmen des Pariser Klimaabkommens ein.

Ökologisch ungleicher Tausch als strukturelle Ursache einer ungerechten Weltwirtschaftsordnung

Die Theorie des ökologisch ungleichen Tauschs basiert auf den volkswirtschaftlichen und dependenztheoretischen Diskussionen, die im 20. Jahrhundert vor allem ausgehend von Lateinamerika geführt wurden. Den Beginn dieser Diskussion markierten in den 1950er Jahren die beiden Ökonomen Raúl Prebisch und Hans Singer. Sie stellten die These einer langfristigen Verschlechterung der Austauschverhältnisse (Terms of Trade) zwischen Ländern des Globalen Nordens und Südens auf. Dieser sogenannten Prebisch-Singer-These nach ist eine wesentliche strukturelle Ursache für die globale Ungleichheit, dass die Preise für Primärgüter (wie Rohstoffe und Agrarprodukte, die hauptsächlich Länder des Globalen Südens exportieren) langfristig fallen, während die Preise für Industrieprodukte (die hauptsächlich Länder des Globalen Nordens exportieren), tendenziell steigen. Dadurch müssten Länder des Globalen Südens immer mehr Primärgüter exportieren, um ihre Kaufkraft zu erhalten und genügend Devisen für den Import von Industriegütern zu generieren. Die Prebisch-Singer-These widerspricht damit der neoklassischen Vorstellung von David Ricardo, wonach eine Spezialisierung aufgrund komparativer Kostenvorteile in jedem Fall vorteilhaft sei – egal ob ein Land Rohstoffe, Agrarprodukte oder Industriegüter exportiert (Fischer/Weissenbacher 2016). In den 1970er Jahren gingen Vertreter:innen der Dependenztheorie wie Samir Amin oder Arghiri Emmanuel über die Prebisch-Singer-These hinaus: Nicht die Art der Produkte sei entscheidend, so ihre Argumentation, sondern die strukturelle Ungleichheit zwischen Nord und Süd, etwa wegen der Lohnunterschiede. Diese Ungleichheit werde zudem durch koloniale und postkoloniale Herrschaft institutionell festgeschrieben (Fischer/Weissenbacher 2016). Auch ohne eindeutigen Zwang oder koloniale Institutionen käme es zu einem versteckten Werttransfer: Der Weltmarkt funktioniere über vermeintliche objektive Preise, die tatsächlich aber die Kapitalakkumulation im Globalen Norden absicherten – insgesamt materialisiere sich so ein »ungleicher Tausch« (Hickel et al. 2022: 2; Schaffartzik/Kusche 2020: 57). Eine solche Erklärung, die nicht nur auf die Art der gehandelten Produkte blickt, erscheint durchaus plausibel. Denn die strukturelle Ungleichheit blieb auch in den letzten Jahrzehnten bestehen, obwohl seit den 1980er Jahren ein Großteil der Industrieproduktion in den Globalen Süden verlagert wurde – und hier insbesondere nach China sowie in die ost- und

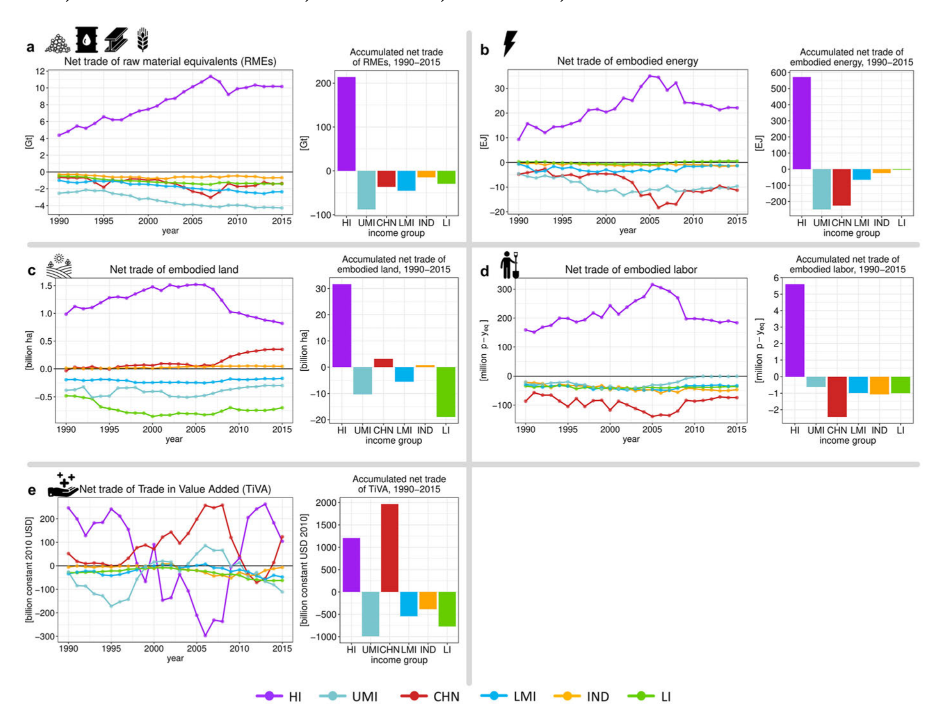
südostasiatischen Tigerstaaten. Damit kann der ungleiche Tausch aber nicht mehr – wie bei Prebisch und Singer – durch die höhere Wertschöpfung von Industrieprodukten gegenüber Primärprodukten erklärt werden. Ausschlaggebend ist stattdessen die größere Verhandlungsmacht, die in Ländern des Globalen Nordens konzentriert ist: Konkret kontrollieren transnationale Unternehmen aus dem Globalen Norden über globale Wertschöpfungsketten die Preise von Produzent:innen im Globalen Süden (Fischer 2020; Knierzinger 2014).

Bei der Formulierung der NIEO in den 1970er Jahren spielten ökologische Fragen und Naturverhältnisse noch keine wesentliche Rolle. Globale Ungleichheit sowie Vorschläge für Gerechtigkeit wurden primär an monetären Parametern gemessen. Aufgrund der dramatischen Zuspitzung der Klima- und Biodiversitätskrise greift so eine Sichtweise heute zu kurz. Die These eines ökologisch ungleichen Tauschs postuliert demnach, dass international nicht nur Arbeitskraft und Waren höchst ungleich ausgetauscht werden, sondern auch die Auswirkungen auf Natur und Umwelt (Hornborg 1998; Schaffartzik/Kusche 2020): Länder des Globalen Nordens greifen überproportional stark auf Land, Energie und Rohstoffe in Ländern des Globalen Südens zu. Dies gilt vor allem für Ressourcen, die essenziell für den Aufbau technologischer Infrastruktur oder das Wirtschaftswachstum sind (Dorninger et al. 2021; Hornborg 1998). Abbildung 1 zeigt, dass der Globale Norden (*high income countries*) für den Import von Waren auf ein enormes Ausmaß an Ressourcen, Energie, Landflächen und Arbeitskraft aus Ländern des Globalen Südens zurückgreift. Die Industrialisierungsbestrebungen Chinas konnten diesen Trend einzig in Bezug auf Land brechen: Inzwischen nimmt China mehr Landflächen in anderen Ländern in Anspruch, um seine exportorientierte Industrialisierungsstrategie aufrechtzuerhalten.

Ökologisch ungleicher Tausch bedeutet dementsprechend Abzug produktiver biophysischer Ressourcen aus dem Globalen Süden, während die Umweltschäden (z.B. durch Bergbau, intensive Landwirtschaft oder Abholzung) sich vorwiegend dort auswirken. Medial bekannt gewordene Umweltkatastrophen (etwa die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen im Nigerdelta durch die Erdölförderung von Shell oder der Dammbruch des Rückhaltebeckens eines Bergbauunternehmens in Brasilien) sind meist nur die Spitze des Eisbergs. Sowohl die Regierungen als auch viele Menschen im Globalen Norden blenden diese alltäglichen Schäden aus oder nehmen sie hin. Das Konzept der imperialen Lebensweise beschreibt in diesem Sinne, wie eine konsumorientierte Lebensweise im Globalen Norden (aber auch

urbaner Mittel- und Oberschichten im Globalen Süden) auf dem unbegrenzten und billigen Zugriff auf Arbeitskraft, natürliche Ressourcen und Senken (z.B. Wälder, Ozeane, Torfböden) im Globalen Süden beruht (Brand/Wissen 2017: 43). Wachstum und Wohlstand im Globalen Norden sind demnach auf einen »Transfer von Arbeit und Natur aus dem globalen Süden« angewiesen (ebd.: 44). Besondere Brisanz bekommt dieser Transfer durch die ökologische Modernisierung im Globalen Norden (etwa durch Elektroautos oder Photovoltaikanlagen). Auch diese fußt auf Ressourcen und Arbeitskraft im Globalen Süden (Prause/Dietz 2020; Voskoboynik/Andreucci 2022).

Abbildung 1: Handelsbilanz zwischen 1990 und 2015 sowie akkumulierte Aneignung bzw. Bereitstellung von Ressourcen für unterschiedliche Ländergruppen (high-income HI, upper-middle income UMI, lower-middle income LMI, low-income LI, China CHN, Indien IND.

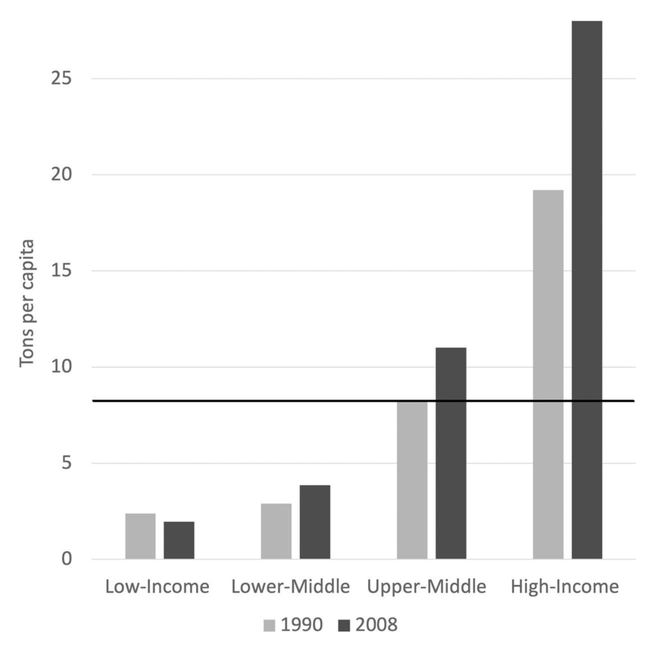


Quelle: Dorninger et al., 2021: 7.

Analysen des ökologisch ungleichen Tauschs berücksichtigen neben den unterschiedlichen Preisen für Arbeitskraft und Produkte auch Landflächen, (fossile) Energieträger, Metalle und Mineralien, die für die Produktion von Gütern oder Dienstleistungen benötigt werden (Dorninger et al. 2021; Schaffartzik/Kusche 2020). Ähnliche Berechnungen gibt es für Emissionen oder Abfälle (Jorgenson 2012; Tong et al. 2022). Eine empirische Analyse, die monetäre und ökologische Elemente des ungleichen Tauschs kombiniert, berechnete, dass der Globale Norden 2015 insgesamt 12 Milliarden Tonnen Rohstoffäquivalente (d.h. alle Rohstoffe, die für die Produktion von Gütern entlang der Wertschöpfungskette benötigt werden), 822 Millionen Hektar Landfläche, 21 Exajoule Energie und 188 Millionen Personenjahre Arbeitskraft aus dem Globalen Süden abzog. 21 Exajoule Energie entsprechen dem gesamten jährlichen Energiebedarf aller Menschen im Globalen Süden für Infrastruktur (also Zugang zu Grundversorgung wie Wohnraum, öffentlicher Verkehr, Gesundheit, Bildung oder Kommunikation). Monetär gesprochen importierte der Globale Norden Natur und Arbeitskraft im Wert von 10,8 Billionen US-Dollar (in Preisen des Globalen Nordens). Mit diesem Betrag könnte die extreme Armut weltweit ganze 70-mal beendet werden (gemessen an einem Einkommen von weniger als 1,90 US-Dollar pro Tag, in lokaler Kaufkraftparität). Der ökologisch ungleiche Tausch verstärkt die weltweite Ungleichheit systematisch. Abbildung 2 zeigt, dass einkommensstarke Länder pro Kopf durchschnittlich 28 Tonnen Ressourcen pro Jahr verbrauchen, während es in einkommensschwachen Ländern nur rund 2 Tonnen sind. Reiche Länder verbrauchen damit im Durchschnitt 4-mal mehr als ökologisch tragfähig wäre und etwa 14-mal mehr als die ärmsten Länder.

Historisch betrachtet nutzten die Länder des Globalen Nordens diesen Netto-Transfer an Natur und Arbeitskraft aus dem Globalen Süden, um damit ihre materiell-technologische Infrastruktur sowie langlebige Konsumgüter aufzubauen (z.B. Energie- und Straßeninfrastruktur). Die Länder des Globalen Südens haben nun auf diese Ressourcen keinen Zugriff mehr (Schaffartzik/Kusche 2020: 58). Gleichzeitig sind diese Infrastrukturen und die darauf aufbauenden Lebensweisen davon abhängig, dass diese Austauschbeziehungen aufrechterhalten bleiben, dass also konstant billige fossile Energieträger und andere Rohstoffe in die Länder des Globalen Nordens fließen (z.B. Erdgas, um Maschinen und Heizungen nutzen zu können oder Erdöl, um Autos und Autobahnen nutzen zu können). Die Ungleichheit wird dadurch systematisch fortgesetzt und reproduziert.

Abbildung 2: Ressourcenverbrauch (in Tonnen pro Kopf) in unterschiedlichen Kategorien von Ländern 1990 und 2008.



Quelle: Hickel/Hallegatte 2022: 3.

Die Kehrseite des Überkonsums im Globalen Norden sind ökologische Schäden, aber auch ein verringerter ökologischer und ökonomischer Handlungsspielraum für Länder des Globalen Südens, auch wenn es schwierig ist, Gerechtigkeit in Bezug auf biophysische Ressourcen konkret zu definieren. Auch eine Umkehrung aller historischen Ungerechtigkeiten ist nur schwer vorstellbar. Dennoch verweisen Analysen zum ökologisch ungleichen Tausch auf eine wichtige Tatsache: Damit die Länder des Globalen Südens überhaupt eine Möglichkeit auf ein gutes Leben innerhalb der planetaren Grenzen haben, braucht es eine deutliche und rasche Reduktion des Ressourcen- und Energieverbrauchs im Globalen Norden.

Die enorme Ungleichheit in Bezug auf Ressourcenverbrauch und CO_2-Emissionen bildet außerdem den Ausgangspunkt für verwandte Konzepte von ökologischer Schuld (*ecological debt*) oder Klimaschuld (*climate debt*). Mit diesen Konzepten verweist die Klimagerechtigkeitsbewegung auf die Verantwortung

des Globalen Nordens für die Klimakrise (Warlenius 2018). Länder des Globalen Südens haben historisch nur wenig zur Klimakrise beigetragen, sind aber bereits jetzt am stärksten von deren Folgen betroffen. Im Rahmen internationaler Klimaverhandlungen konzentrieren sich daher viele Forderungen auf Kompensations- und Anpassungszahlungen des Globalen Nordens. So soll etwa ein *loss and damage fund* die Folgen der Klimakrise im Globalen Süden abfedern.

Postwachstum als neue Vision einer ökologisch gerechten internationalen Wirtschaftsordnung

Aus der Perspektive von Konzepten wie dem ökologisch ungleichen Tausch oder der ökologischen Schuld liegt die Verantwortung für eine gerechtere internationale Wirtschaftsordnung eindeutig bei den Ländern des Globalen Nordens. Das impliziert eine sofortige und deutliche Reduktion des Ressourcen- und Energieverbrauchs ebendort. Eine solche Reduktion stellt jedoch die kapitalistische Lebensweise und das damit verbundene Wirtschaftswachstum infrage. Denn Wirtschaftswachstum und technologischer Fortschritt im Globalen Norden basieren nicht nur auf der Ausbeutung von Arbeit und Natur im Globalen Süden. Sie sind insgesamt gekoppelt an einen permanenten – und zunehmenden – Zugriff auf Energie, Ressourcen und Senken. Wenn Ressourcenverbrauch und CO_2-Emissionen in den nächsten drei Jahrzehnten auf null sinken sollen, ist es daher höchst unwahrscheinlich, dass dies mit einem Wirtschaftswachstum von mehreren Prozentpunkten pro Jahr erreicht werden kann (Haberl et al. 2020; Hickel/Kallis 2019). Postwachstum (*degrowth*) entwickelt hier eine neue Vision einer gerechteren Wirtschaftsordnung, die einerseits durch eine umfassende Reduktion des Ressourcen- und Energieverbrauchs den Planeten bewohnbar erhält und andererseits gleichzeitig die enorme Ungleichheit sowohl zwischen Ländern als auch innerhalb dieser infrage stellt.

Postwachstum bedeutet eine Abkehr von Wirtschaftswachstum als gesellschaftlichem Ziel. Stattdessen sollen Gesellschaften tendenziell »weniger natürliche Ressourcen verbrauchen, sich anders organisieren und anders leben […] als heute« (D'Alisa et al. 2016: 20). Ökonomisch gesprochen zielt Postwachstum auf eine »gerechte und notwendige Absenkung von Produktion und Konsum, die den gesellschaftlichen Durchsatz an Energie und Rohmaterial reduziert« (D'Alisa et al. 2016: 20). Das Ziel ist also die Reduktion des

Ressourcen- und Energieverbrauchs und nicht – wie die öffentliche Debatte und auch der Name oft suggerieren – eine Reduktion des Wirtschaftswachstums an sich (Hickel 2021b). Zwar ist ein negatives Wirtschaftswachstum eine sehr wahrscheinliche Folge der nachhaltigen Reduktion des Ressourcen- und Energieverbrauchs. Dennoch unterscheidet sich Postwachstum klar von einer ökonomischen Krise oder Rezession. Postwachstum bezeichnet eine *geplante* Reduktion des Ressourcen- und Energieverbrauchs und dementsprechend eine öffentliche Entscheidung darüber, welche Produktionsbereiche und Dienstleistungen reduziert oder gänzlich auslaufen sollen (beispielsweise SUVs, industrielle Fleischproduktion, fossile Infrastrukturen, Kurzstreckenflüge, Jachten oder touristische Angebote). Im Gegensatz zu einer Rezession überlässt Postwachstum die möglichen sozialen Kosten eines klimafreundlichen Umbaus von Wirtschaft und Gesellschaft also nicht der scheinbar unsichtbaren Hand des Marktes. Solche Kosten (etwa Arbeitslosigkeit) sollen durch weitreichende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (z.B. eine Arbeitsplatzgarantie, siehe Tcherneva 2020) und eine stärkere Entkopplung von Lohnarbeit und sozialer Sicherheit abgefedert werden (Büchs 2021; Koch 2013).

Gleichzeitig ermöglicht Postwachstum eine Diskussion darüber, wie ein gutes Leben für alle Menschen ermöglicht werden kann, ohne dabei die Lebensgrundlagen des Planeten zu zerstören. Denn obwohl Wirtschaftswachstum (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) immer wieder mit Wohlstand gleichgesetzt wird, sagt es doch nur bedingt etwas über die tatsächliche Lebensqualität von Menschen aus. Das Bruttoinlandsprodukt misst den Tauschwert von Produkten und Dienstleistungen, die auf dem Markt für Geld getauscht werden. Es sagt aber nichts darüber aus, wie geeignet diese Produkte und Dienstleistungen sind, um die Bedürfnisse von Menschen zu befriedigen. Für den Zugang von Menschen zu Infrastruktur und Dienstleistungen, die ihnen ausreichend Nahrung, Bildung, beheizten Wohnraum oder Mobilität in Form von öffentlichem Verkehr ermöglichen, ist das Bruttoinlandsprodukt ein schlechter Indikator. Es sagt wenig darüber aus, ob Menschen diesen *Zugang* haben oder wie ungleich er verteilt ist. Das Bruttoinlandsprodukt sagt also wenig über die *Bedingungen* für ein gutes Leben für alle aus.

Im Folgenden skizziere ich einige Merkmale des Postwachstums sowie einige Möglichkeiten, sich diesem anzunähern. Für den Globalen Norden bedeutet Postwachstum in erster Linie, dass klimaschädliche Sektoren und Industrien rück- und umgebaut werden. Zudem müssen Strategien entwickelt

werden, wie Wohlstand stärker von Wirtschaftswachstum entkoppelt werden kann. Entscheidend ist dafür eine Reduktion der Ungleichheit innerhalb des Globalen Nordens – etwa durch die Begrenzung von Reichtum und Überkonsum.

Geplante Reduktion des Ressourcen- und Energieverbrauchs im Globalen Norden

Eine ökologisch gerechte internationale Wirtschaftsordnung erfordert neben einem Ausbau erneuerbarer Energien, dass klimaschädliche Produktionszweige und Industrien bewusst reduziert oder umgebaut werden (Eder/Schneider 2018; Pichler et al. 2021). Dieser Rück- und Umbau macht wiederum verbindliche Politikinstrumente notwendig, damit erneuerbare Energien nicht nur *zusätzlich zu*, sondern tatsächlich *anstatt von* fossilen Industrien und Produktionszweigen eingesetzt werden (Jackson et al. 2018). Eine deutliche Reduktion der Nutzung von Kohle, Erdöl und Erdgas muss also ordnungspolitische Instrumente wie ein Verbot oder eine stufenweise Außerkraftsetzung von bestimmten Produkten, Technologien und Energieträgern statt rein marktwirtschaftlicher Instrumente zur Schaffung von Kostenwahrheit forcieren (Green 2018; Rosenbloom et al. 2020). Denn Preissignale alleine führen nicht dazu, dass Menschen ihr Alltagshandeln verändern. Zugleich verstärken sie bestehende Ungleichheiten, da reichere Menschen ohnehin weniger Anlass haben, ihr Konsumverhalten zu verändern. Initiativen zum Kohleausstieg, zum Verbot des Verbrennungsmotors sowie damit verbundene *just transition funds* im Rahmen des European Green Deal sind erste Versuche in diese Richtung.

Auch aktive Industriepolitik spielt eine wichtige Rolle bei der bewussten Steuerung eines sozialökologischen Umbaus weg von fossilen Industrien und Produktionszweigen. Die Diskussion um eine progressive Industriepolitik nahm in den letzten Jahren Fahrt auf (Eder/Schneider 2018; Pianta/Lucchese 2020). Investitionen in grüne Technologien (etwa in eine europäische Wertschöpfungskette für E-Mobilität oder Infrastruktur zur Speicherung, Übertragung und Verteilung erneuerbarer Energie) spielen dabei eine wichtige Rolle. Eine aktive Industriepolitik führt dazu, dass Investitionsentscheidungen nicht dem Markt überlassen werden, sondern der Ausbau erneuerbarer Technologien durch bewusste öffentliche Investitionen vorangetrieben wird. Mit solchen Investitionen verfolgt auch die Europäische Union (EU) das Ziel,

wichtige Produktionsbereiche wieder zurück nach Europa zu verlagern, um im Wettbewerb mit China und den USA nicht noch weiter ins Hintertreffen zu geraten. An diesem Punkt verbinden sich zunehmende geopolitische Rivalitäten mit einer selektiven Deglobalisierung (Novy 2022).

Ob diese Bestrebungen tatsächlich Impulse in Richtung einer gerechteren internationalen Wirtschaftsordnung setzen oder die bestehende Ordnung weiter zementieren, ist derzeit noch unklar. Das Verbot des Verbrennungsmotors ist beispielsweise ein wichtiger Schritt, um den Verkehrssektor zu dekarbonisieren. Wird die europäische Autoflotte allerdings lediglich durch Elektroautos ersetzt, ohne dass der motorisierte Individualverkehr insgesamt deutlich zurückgedrängt und die Investitionen in den öffentlichen Verkehr deutlich gesteigert werden, so werden ökologisch ungleiche Muster sehr wahrscheinlich bloß auf andere Weise fortgeführt. Anstatt auf fossile Energieträger griffe der Globale Norden dann auf Lithium und seltene Erden aus dem Globalen Süden zurück (Morfeldt et al. 2021).

Postwachstum bedeutet also nicht nur eine Lenkung in Richtung klimafreundlicherer Technologien, sondern eine Fokussierung auf sozialökologische Infrastrukturen und Dienstleistungen (auch Daseinsvorsorge oder *foundational economy* genannt, siehe Coote/Percy 2020; Novy et al. 2020). Sozialökologische Dienstleistungen und Infrastrukturen sind jene Bereiche der Wirtschaft, die Menschen für die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse benötigen. Dazu gehören Gesundheit, Bildung, Ernährung, Energie, Wohnen und Mobilität. Diese Bereiche der Daseinsvorsorge sollten – als Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaates – einer Markt- und Wettbewerbslogik entzogen werden und für alle Menschen zugänglich sein – unabhängig von deren jeweiligen Einkommen. Sozialökologische Dienstleistungen und Infrastrukturen sind auch ein wichtiger Hebel, um CO_2-Emissionen zu reduzieren, weil sie Alltagshandeln und Bedürfnisbefriedigung von individuellen Konsumentscheidungen entkoppeln. Mit anderen Worten: Sozialökologische Infrastrukturen verlagern die Entscheidung über mehr oder weniger klimafreundliche Versorgungssysteme von einer individuellen auf eine strukturelle Ebene. Gleichzeitig verbinden sie soziale und ökologische Ziele miteinander. Darüber hinaus tragen sie dazu bei, soziale Sicherheit zumindest teilweise vom Erwerbseinkommen zu entkoppeln (Büchs 2021). Ein konkretes Beispiel: Gibt es ein kostengünstiges und gut ausgebautes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln, kann der besonders klimaschädliche Autoverkehr zurückgedrängt werden, ohne dass Menschen dadurch Zugang zu Mobilität verlieren.

Die Ungleichheit zu bekämpfen und den sozialökologischen Umbau voranzutreiben, kostet Geld und kann nur gegen mächtige Interessen durchgesetzt werden. Notwendig ist daher nicht nur eine Bekämpfung von Armut, sondern auch eine Begrenzung von Reichtum und Überkonsum im Globalen Norden. Neben Vermögenssteuern schlagen wachstumskritische Wissenschaftler:innen dafür beispielsweise ein Höchsteinkommen vor (Alexander 2016; Buch-Hansen/Koch 2019). Eine Möglichkeit zur Umsetzung wäre etwa ein progressives Steuersystem, bei dem der Steuersatz ab einer bestimmten Grenze auf 100 Prozent steigt (Alexander 2016: 217). Ein solches Instrument ist auch ein geeigneter Hebel, um soziale und ökologische Ziele miteinander zu verbinden. Studien zeigen nämlich, dass die CO_2-Emissionen mit der Höhe des Einkommens steigen (Wiedenhofer et al. 2013). Auch wenn sich *Grund*bedürfnisse mitunter schwer definieren lassen: Ab einer bestimmten Einkommenshöhe sind ein höherer Ressourcenverbrauch und höhere CO_2-Emissionen weder mit einer Befriedigung von Grundbedürfnissen (wie Heizen oder Mobilität), noch mit einer Steigerung des subjektiven Wohlbefindens verbunden. Typische Beispiele dafür sind Luxusjachten oder Flugreisen.

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Verantwortung für eine umfassende Reduktion des Ressourcen- und Energieverbrauchs im Globalen Norden liegt. Eine solch umfassende Reduktion sowie eine selektive Deglobalisierung hätten enorme Auswirkungen auf internationale Lieferketten und damit auch auf Produktions- und Konsummöglichkeiten in Ländern des Globalen Südens. Viele dieser Länder, die sich auf den Export fossiler Energieträger und anderer Rohstoffe spezialisiert haben, würden durch die Reduktion wichtige Exportmöglichkeiten und damit Devisen für den Import von Industrieprodukten und Konsumgütern verlieren (Peszko et al. 2020).

Gleichzeitig werden durch Reduktion des Ressourcen- und Energieverbrauchs und selektive Deglobalisierung aber auch neue, alternative Entwicklungs- und Industrialisierungsstrategien denkbar. Solche alternativen Entwicklungsstrategien könnten in ihrer konkreten Ausgestaltung durchaus Anleihen an der NIEO nehmen, etwa wenn es um die grundlegende Dekolonisierung der internationalen Wirtschafts- und Handelsarchitektur, den Zugang zu Technologien oder eine kooperative Preisgestaltung geht. Länder des Globalen Südens sollten »frei sein, ihre Ressourcen und Arbeitskraft entlang menschlicher Bedürfnisse zu organisieren, anstatt das Wachstum im Globalen Norden zu bedienen« (Hickel 2021a, eigene Übersetzung). Auch in diesem Punkt sind die Visionen von Postwachstum (oder Post*entwicklung*) anschlussfähig an konkrete Kämpfe in Ländern des Globalen Südens. Denn

die Kritik an exportorientierten Entwicklungsmodellen hat auch im Globalen Süden eine lange Tradition. Sie reicht von direktdemokratischen Praktiken (z.B. *swaraj* als Form der lokalen Selbstverwaltung in Indien) über lokale Daseinsvorsorge (z.B. *nayakrishi* als alternative Form der landwirtschaftlichen Praxis in Bangladesch) bis hin zu alternativen Visionen und Narrativen (z.B. *ubuntu* im südlichen Afrika oder *buen vivir* in Südamerika). Kothari et al. (2019) haben in ihrem Buch *Pluriverse. A post-development dictionary* viele dieser Konzepte, Ideen und Erfahrungen zusammengetragen.

Für Klimaschäden im Globalen Süden bezahlen?

Die Ideen und Implikationen von Postwachstum – sowohl im Globalen Norden als auch im Globalen Süden – finden derzeit (noch) wenig Widerhall in internationalen Verhandlungen. Seit den Verhandlungen um die NIEO in den 1970er Jahren haben sich die Strukturen eines ökologisch ungleichen Tauschs verfestigt. Zwar hat sich die internationale Staatengemeinschaft im Rahmen des Pariser Klimaabkommens auf eine Begrenzung der Erderhitzung auf 1,5 Grad geeinigt. Die stufenweise Außerkraftsetzung fossiler Energieträger, die dafür erforderlich wäre, wird allerdings bislang nicht ernsthaft diskutiert (Mahase 2022). Insgesamt gibt es keine verbindlichen Maßnahmen, die einen solchen Pfad wahrscheinlich machen.

In den internationalen Klimaverhandlungen konzentrieren sich die Forderungen und Kämpfe deshalb vor allem auf konkrete Finanzierungsmaßnahmen, damit ärmere Länder besser mit den Konsequenzen der Klimakrise umgehen können. Diese Verhandlungen werden unter dem Stichwort *loss and damage* (Verlust und Schaden) geführt. Das bezieht sich auf die Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen, aber auch auf Entschädigungen für Klimaschäden. Im Kern geht es um den Umgang mit bereits eingetretenen Folgen der Klimakrise anstatt um eine Bekämpfung ihrer Ursachen. Als konkrete Reaktion auf die historische Klimaschuld des Globalen Nordens wurde bei der Klimakonferenz in Scharm El-Scheich (COP27) auf Druck von Ländern des Globalen Südens ein *loss and damage fund* eingerichtet. Einen solchen Fonds hatte erstmals vor drei Jahrzehnten die »Alliance of Small Island States« (AOSIS) gefordert. Seine Etablierung bei der COP27 geht vor allem auf den Druck der Gruppe der 77 (G77) zurück, in der sich innerhalb der Vereinten Nationen Länder des Globalen Südens organisieren (Wyns 2023). Derzeit ist allerdings noch unklar, wer wieviel in den Fonds einzahlen wird und wer

letztendlich darauf zugreifen kann. Der Leiter des »International Centre for Climate Change and Development« fordert, den Fonds direkt durch eine CO_2-Steuer für fossile Energieträger und besonders CO_2-intensive Produkte zu speisen (Wyns 2023). Innerhalb der EU könnten die Einnahmen beispielsweise aus der CO_2-Grenzausgleichssteuer (Carbon Border Adjustment Mechanism) kommen. Um die EU-Klimaziele zu erreichen, sieht die EU ab 2026 eine Steuer auf den Import von CO_2-intensiven Energieträgern und Produkten vor. Diese soll verhindern, dass dem Emissionshandel unterworfene EU-Unternehmen Wettbewerbsnachteile erfahren, weil sie klimafreundlich produzieren. Die Einnahmen aus einer solchen Steuer könnten genutzt werden, um Klimaschäden zu finanzieren, aber auch um tatsächliche Diversifizierungsbestrebungen in Ländern des Globalen Südens zu unterstützen (Peszko et al. 2020).

Regierungsvertreter:innen feierten die Einrichtung des *loss and damage fund* als großen Verhandlungserfolg der COP27. Wenn die Finanzierung des Fonds sichergestellt werden kann, leisten die Entschädigungszahlungen einen wichtigen Beitrag dazu, die Verantwortung des Globalen Nordens für die Klimakrise anzuerkennen. Die notwendigen Entschädigungszahlungen dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie nur *zusätzlich* zu strukturellen Änderungen in Richtung Postwachstum durchgesetzt werden sollten und nicht *anstelle* dieser.

Ausblick

Eine gerechte internationale Wirtschaftsordnung auf der Höhe der Zeit muss die ökologische Krise in den Mittelpunkt stellen. Postwachstum kann als Reaktion auf den ökologisch ungleichen Tausch und als Versuch einer umfassenden und globalen Gerechtigkeitsperspektive verstanden werden. Der Beitrag hat gezeigt, wie eine Wirtschaftsordnung anders funktionieren könnte – nicht aber, wie wir dort hinkommen. Denn eine wesentliche Erkenntnis der Theorie des (ökologisch) ungleichen Tauschs ist, dass der strukturell ungleiche Austausch von Gütern zwischen Globalem Norden und Globalem Süden wesentlich durch ökonomische, politische und militärische Macht begründet ist. Die Durchsetzung gerechterer Austauschbeziehungen – auch um die Klimakrise zu bearbeiten – hängt dementsprechend nicht nur an der Formulierung von Reformvorschlägen und Politikmaßnahmen, sondern vor allem am Aufbau von Gegenmacht, um diese Vorschläge auch durchzusetzen. Die Umwelt- und Klimabewegung erreichte mit den Protesten von Fridays for Future, Ende Gelän-

de und Letzte Generation eine enorme Politisierung der Klimafrage. In vielen Ländern wurden Grüne Parteien in Regierungsverantwortung gewählt. Die Politikmaßnahmen bleiben bisher allerdings weit hinter den Erwartungen zurück. In ähnlicher Weise erscheinen die kollektiven Bestrebungen von Regierungen des Globalen Südens im Rahmen der NIEO nach Jahrzehnten neoliberaler Strukturanpassungsprogramme eher utopisch. In einer Kontroverse mit dem Postwachstumsforscher Jason Hickel brachte der Ungleichheitsforscher Branko Milanovic – ein bekennender Kritiker von Postwachstum – das Problem auf einen brisanten Punkt: »Ich denke nicht, dass dieses Programm [Postwachstum] unlogisch ist. Es ist nur so gewaltig und übersteigt alles, was wir normalerweise erwarten können [...], dass es – so fürchte ich – an Absurdität grenzt« (Milanovic 2017, eigene Übersetzung). Gegen die Idee von Postwachstum spricht also vor allem, dass es jenseits aller politischen Vorstellungskraft liegt. Umso wichtiger ist demnach, die Forderungen nach einer umfassenden Reduktion des Ressourcen- und Energieverbrauchs mit sozialen Forderungen nach umfassenden sozialökologischen Infrastrukturen und Dienstleistungen zu verbinden. Das erhöht die Legitimität des sozialökologischen Umbaus und kann gleichzeitig zu einem Abbau von nationalen und internationalen Ungleichheiten beitragen. Diese umfassende Perspektive in Richtung Postwachstum ist wichtig, damit politische Bemühungen nicht bei Entschädigungen für Klimaschäden stehen bleiben (auch wenn diese sehr wichtig sind), sondern zu strukturellen Veränderungen führen.

Literatur

Alexander, Samuel (2016): Grund- und Höchsteinkommen. In: D'Alisa, Giacomo/Demaria, Federico/Kallis, Giorgios (Hg.), Degrowth. Handbuch für eine neue Ära. München: oekom, 215–217.

Brand, Ulrich/Wissen, Markus (2017): Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus. München: oekom.

Buch-Hansen, Hubert/Koch, Max (2019): Degrowth through income and wealth caps? In: *Ecological Economics*, 160, 264–271.

Büchs, Milena (2021): Sustainable welfare: How do universal basic income and universal basic services compare? In: *Ecological Economics*, 189, 107152. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.107152.

Coote, Anna/Percy, Andrew (2020): The case for universal basic services. Cambridge/Medford: Polity.

D'Alisa, Giacomo/Demaria, Federico/Kallis, Giorgos (Hg.) (2016): Degrowth: Handbuch für eine neue Ära. München: oekom.

Dorninger, Christian/Hornborg, Alf/Abson, David J./von Wehrden, Henrik/Schaffartzik, Anke/Giljum, Stefan/Engler, John-Oliver/Feller, Robert L./Hubacek, Klaus/Wieland, Hanspeter (2021): Global patterns of ecologically unequal exchange: Implications for sustainability in the 21st century. In: *Ecological Economics*, 179, 106824. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2020.106824.

Eder, Julia/Schneider, Etienne (2018): Progressive Industriepolitik – Ein Ausweg für Europa!? In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 44 (4), 471–502.

Fischer, Karin (2020): Dependenz trifft Warenketten. Zur Überausbeutung von Arbeit im globalen Süden. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 50 (1), 33–51.

Fischer, Karin/Weissenbacher, Rudy (2016): Ungleicher Tausch. Grundannahmen, Widersprüche und aktuelle Bedeutung eines umstrittenen Theorems. In: *Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung*, 27 (105), 140–157.

Green, Fergus (2018): The logic of fossil fuel bans. In: *Nature Climate Change*, 8 (6), 449–451.

Haberl, Helmut/Wiedenhofer, Dominik/Virág, Doris/Kalt, Gerald/Plank, Barbara/Brockway, Paul/Fishman, Tomer/Hausknost, Daniel/Krausmann, Fridolin/Leon-Gruchalski, Bartholomäus/Mayer, Andreas/Pichler, Melanie/Schaffartzik, Anke/Sousa, Tânia/Streeck, Jan/Creutzig, Felix (2020): A systematic review of the evidence on decoupling of GDP, resource use and GHG emissions, part II: synthesizing the insights. In: *Environmental Research Letters*, 15 (6), 65003. https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab842a.

Hickel, Jason (2021a): The anti-colonial politics of degrowth. In: *Political Geography*, 88, 102404. http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102404.

Hickel, Jason (2021b): What does degrowth mean? A few points of clarification. In: *Globalizations*, 18 (7), 1105–1111.

Hickel, Jason/Dorninger, Christian/Wieland, Hanspeter/Suwandi, Intan (2022): Imperialist appropriation in the world economy: Drain from the global South through unequal exchange, 1990–2015. In: *Global Environmental Change*, 73, 102467.

Hickel, Jason/Hallegatte, Stéphane (2022): Can we live within environmental limits and still reduce poverty? Degrowth or decoupling? In: *Development Policy Review*, 40 (1), e12584.

Hickel, Jason/Kallis, Giorgos (2019): Is green growth possible? In: *New Political Economy*, 25 (4), 469–486.

Hornborg, Alf (1998): Towards an ecological theory of unequal exchange: Articulating world system theory and ecological economics. In: *Ecological Economics*, 25 (1), 127–136.

Hornborg, Alf/Martinez-Alier, Joan (2016): Ecologically unequal exchange and ecological debt. In: *Journal of Political Ecology*, 23 (1), 328–333.

Jackson, Robert/Le Quéré, Corinne/Andrew, Robert/Canadell, Josep/Korsbakken, Jan/Liu, Zhu/Peters, Glen/Zheng, Bo (2018): Global energy growth is outpacing decarbonization. In: *Environmental Research Letters*, 13 (12), 120401. https://doi.org/10.1088/1748-9326/aaf303.

Jorgenson, Andrew (2012): The sociology of ecologically unequal exchange and carbon dioxide emissions, 1960–2005. In: *Social Science Research*, 41 (2), 242–252.

Knierzinger, Johannes (2014): Überlegungen zu Steuerung und ungleichem Tausch in Rohstoff-güterketten mit Beispielen aus Guineas Bauxitbergbau. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, 30 (3), 68–88.

Koch, Max (2013): Welfare after growth: Theoretical discussion and policy implications. In: *The International Journal of Social Quality*, 3 (1), 4–20.

Kothari, Ashish/Salleh, Ariel/Escobar, Arturo/Demaria, Federico/Acosta, Alberto (Hg.) (2019): Pluriverse: A post-development dictionary. New Delhi: Tulika Books and Authorsupfront.

Mahase, Elisabeth (2022): COP27: Countries Agree »Loss and Damage« Fund to Help Poorer Countries Hit by Climate Disasters. In: *British Medical Journal*, 379:02814. https://doi.org/10.1136/bmj.02814.

Milanovic, Branko (2017): The illusion of degrowth: Part II. http://glineq.blogspot.com/2017/11/the-illusion-of-degrowth-part-ii.html (Zugriff am 22.5.2023).

Morfeldt, Johannes/Davidsson Kurland, Simon/Johansson, Daniel J.A. (2021): Carbon footprint impacts of banning cars with internal combustion engines. In: *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 95, 102807. https://doi.org/10.1016/j.trd.2021.102807.

Novy, Andreas (2022): The political trilemma of contemporary social-ecological transformation–lessons from Karl Polanyi's The Great Transformation. In: *Globalizations*, 19 (1), 59–80.

Novy, Andreas/Bärnthaler, Richard/Heimerl, Veronika (2020): Zukunftsfähiges Wirtschaften (1.). Weinheim/München: Beltz Juventa.

O'Neill, Daniel W/Fanning, Andrew L/Lamb, William F/Steinberger, Julia K (2018): A good life for all within planetary boundaries. In: *Nature sustainability*, 1 (2), 88–95.

Peszko, Grzegorz/Van Der Mensbrugghe, Dominique/Golub, Alexander/Ward, John/Marijs, Cor/Schopp, Anne/Rogers, John/Midgley, Amelia (2020): Diversification and cooperation in a decarbonizing world: Climate strategies for fossil fuel-dependent countries. Washington, D.C.: World Bank Publications.

Pianta, Mario/Lucchese, Matteo (2020): Rethinking the European Green Deal: An industrial policy for a just transition in Europe. In: *Review of Radical Political Economics*, 52 (4), 633–641.

Pichler, Melanie/Krenmayr, Nora/Schneider, Etienne/Brand, Ulrich (2021): EU industrial policy: Between modernization and transformation of the automotive industry. In: *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 38, 140–152.

Prause, Louisa/Dietz, Kristina (2020): Die sozial-ökologischen Folgen der E-Mobilität. In: Brunnengräber, Achim/Haas, Tobias (Hg.), Baustelle Elektromobilität. Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf die Transformation der (Auto-)Mobilität. Bielefeld: transcript, 329–352.

Roberts, Timmons/Parks, Bradley (2009): Ecologically unequal exchange, ecological debt, and climate justice: The history and implications of three related ideas for a new social movement. In: *International Journal of Comparative Sociology*, 50 (3–4), 385–409.

Rosenbloom, Daniel/Markard, Jochen/Geels, Frank W./Fuenfschilling, Lea (2020): Opinion: Why carbon pricing is not sufficient to mitigate climate change – and how ›sustainability transition policy‹ can help. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117 (16), 8664–8668.

Schaffartzik, Anke/Kusche, Franziska (2020): Ökologisch ungleicher Tausch. Nur die global ungleichen Material-und Geldflüsse ermöglichen eine wachstumsorientierte Entwicklung. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 50 (1), 53–67.

Tcherneva, Pavlina R. (2020): The case for a job guarantee. Hoboken: Wiley.

Tong, Kate/Li, Li/Breivik, Knut/Wania, Frank (2022): Ecological unequal exchange: Quantifying emissions of toxic chemicals embodied in the global trade of chemicals, products, and waste. In: *Environmental Research Letters*, 17 (4), 044054. https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac5f95.

Voskoboynik, Daniel Macmillen/Andreucci, Diego (2022): Greening extractivism: Environmental discourses and resource governance in the »Lithium Triangle«. In: *Environment and Planning E: Nature and Space*, 5 (2), 787–809.

Warlenius, Rikard (2018): Decolonizing the atmosphere: The climate justice movement on climate debt. In: *The Journal of Environment & Development*, 27 (2), 131–155.

Wiedenhofer, Dominik/Lenzen, M./Steinberger, J.K./Steinberger, Julia Karen (2013): Energy requirements of consumption: Urban form, climatic and socio-economic factors, rebounds and their policy implications. In: *Energy Policy*, 63, 696–707.

Wyns, Arthur (2023): COP27 establishes loss and damage fund to respond to human cost of climate change. In: *The Lancet Planetary Health*, Elsevier, 7 (1), e21–e22. https://doi.org/10.1016/S2542-5196(22)00331-X.

Dem Klimawandel begegnen

Energie als Teil der sozialökologischen Transformation

Simone Claar

»Saubere und bezahlbare Energie für alle« verspricht das Nachhaltigkeitsziel 7 der Vereinten Nationen (UN), das 2030 erreicht werden soll. Doch die Staatengemeinschaft ist immer noch weit davon entfernt, allen Menschen einen Zugang zu Energie zu gewährleisten. Die Energieversorgung ist mit sehr großer sozialer Ungleichheit verbunden. Auch nach 2015, als die Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDG) festgelegt wurden, blieb die Zahl der Menschen ohne Zugang zu Energie weiterhin hoch: Allein auf dem afrikanischen Kontinent haben über 600 Millionen Menschen keinen Zugang zu Strom (AFDB 2022a).

Die Leitlinien zur nachhaltigen Entwicklung sollen eine wirtschaftliche Entwicklung ermöglichen, die die Bedürfnisse der Natur berücksichtigt (siehe Freistein in diesem Band). Die SDG adressieren also zugleich ökonomische, ökologische und soziale Dimensionen. Ziel 7 sieht erneuerbare Energiequellen wie Wind- und Wasserkraft und Solarenergie als wirksame Lösungen an, um den weltweiten Bedarf an Energie zu decken (Destatis o.J.). Angesichts der zunehmenden Bedrohung durch den Klimawandel betrachten nicht nur die UN die Mobilisierung von Finanzmitteln für erneuerbare Energien als wichtigen Katalysator für die Verwirklichung des Ziels für nachhaltige Entwicklung. Allerdings reichen die öffentlichen und privaten finanziellen Ressourcen und Investitionen laut einem sogenannten SDG-Fortschrittsbericht nicht aus (IEA et al. 2022: 18). Die multiplen politischen, gesundheitlichen, ökologischen und ökonomischen Krisen der letzten Jahrzehnte haben die dauerhafte Energieknappheit insbesondere im Globalen Süden noch verstärkt.

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die Debatte um die Energieversorgung seit 2022 noch einmal verändert, da insbesondere Europa mit einer massiven Verteuerung von Energie sowie mit Zugangsschwierigkeiten konfrontiert ist. Um das unmittelbare Problem zu lösen, Ersatz für Erdgas

und Erdöl aus Russland zu finden, suchen die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten neue Lieferant:innen für diese Rohstoffe – meist im arabischen oder afrikanischen Raum, beispielsweise im Senegal (tagesschau.de 2022). Auch der Export südafrikanischer Kohle nach Europa ist massiv gestiegen (Banya 2022). Wenn weiter auf fossile Brennstoffe gesetzt wird, steht also zunächst die Energiesicherheit Europas im Vordergrund, nicht jedoch die Problematik der bevorstehenden Klimakatastrophe.

Zur europäischen Strategie, die 2019 im European Green Deal verankert wurde (siehe etwa Claar 2022), gehört die Gewinnung von sogenanntem grünem Wasserstoff. Dazu wird außerhalb Europas, etwa in Marokko, nach Möglichkeiten zur Gewinnung von Wasserstoff mittels anderer Energiequellen gesucht. Dabei gibt es allerdings eine ganze Reihe offener Fragen. Erstens ist unklar, ob Marokko tatsächlich in der Lage sein wird, genügend klimaneutrale Energie zur Gewinnung von Wasserstoff herzustellen. Zweitens besteht die Gefahr, dass sich die Energiearmut in Marokko selbst noch verstärkt, wenn die Energieversorgung der einheimischen Bevölkerung gegen lukrative Wasserstoffexporte abgewogen werden muss. Drittens wird zur Herstellung von Wasserstoff Trinkwasser benötigt – und dieses ist in Marokko bereits jetzt kaum ausreichend vorhanden und wird infolge der Klimaerwärmung noch knapper werden (Baumann 2021). Es ist also möglich, dass die Energiewende in Europa zu einer neuen Periode der Abhängigkeit des Globalen Südens von Rohstoffexporten führt. Diese hat für die dortigen Bevölkerungen vor allem negative Folgen (siehe Thyen und Warnecke-Berger in diesem Band).

Die Ungleichverteilung und Unterversorgung mit Energie, die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern und die Abhängigkeit des Globalen Südens gerade von fossilen Energieträgern haben sich seit der New International Economic Order (NIEO) (siehe UN 1974) nicht grundlegend geändert. Die Klimakrise verschärft all dies noch einmal. Alternative Energieträger wie Solar- und Windenergie wurden zwar in den letzten Jahren deutlich häufiger, sind aber bei Weitem nicht ausreichend, um Länder des Globalen Südens unabhängig von Öl- und Gasvorkommen zu machen oder gar im Sinne der SDG »saubere und bezahlbare Energie für alle« (UN o.J.) bereitzustellen.

Dabei hatte sich bereits die »Unabhängige Kommission für Internationale Entwicklungsfragen« unter Vorsitz des damaligen westdeutschen Bundeskanzlers Willy Brandt im Zuge der Debatten um die NIEO 1977 intensiv mit globalen Energieproblemen auseinandergesetzt (Brandt/Bortfeldt 1980; siehe auch Veit/Fuchs in diesem Band). Die Brandt-Kommission stellte schon damals fest, dass es neuer Technologien und Energieträger bedürfe und dis-

kutierte verschiedene Möglichkeiten, diese zu entwickeln. Dass sich dennoch seitdem strukturell wenig verändert hat, weist auf das Fortbestehen und die Zunahme globaler Ungleichheiten hin. Es zeigt gleichzeitig die fortbestehende ökonomische und politische Abhängigkeit des Globalen Südens von den Industrienationen, die überwiegend auf externe Faktoren zurückzuführen ist. Energie ist dabei nur ein Punkt, an dem sich diese fortgesetzte Abhängigkeit afrikanischer und anderer Staaten des Globalen Südens manifestiert.

Mein Beitrag befasst sich mit der Aktualität der NIEO und der Vorschläge der Brandt-Kommission im Bereich Klima und Energie. Er geht hierfür auf die globalen politischen und ökonomischen Veränderungen in den letzten Jahrzehnten ein, vorwiegend in Bezug auf afrikanische Staaten. Ich weise zunächst auf Lücken der NIEO und der Brandt-Kommission im Bereich Energie- und Klimapolitik hin. Anschließend konstatiere ich eine Fortschreibung von Abhängigkeitsverhältnissen im Nord-Süd-Verhältnis und argumentiere, dass sich diese als Energieimperialismus und Grüner Kolonialismus beschreiben lassen. Der Beitrag illustriert dies anhand des Zugangs zu Finanzmitteln, auch zur Bekämpfung des Klimawandels. Darauf aufbauend diskutiere ich, inwieweit eine neue New International Economic Order (NIEO[2]) ein Mittel zur Umsetzung einer sozialökologischen Transformation sein kann.

Theoretisch orientiert sich mein Beitrag an der Globalen Ökologischen Politischen Ökonomie, die theoretische Ansätze zu Abhängigkeit, Imperialismus und Kolonialismus mit Fragen der Ökologie verknüpft. Die ursprüngliche Dependenztheorie (siehe u.a. Frank 1968; Amin 1975) geht davon aus, dass die Unterentwicklung der Länder des Globalen Südens auf die Dominanz und Ausbeutung durch Länder des Globalen Nordens zurückzuführen ist. Diese Ausbeutung erfolgt demnach durch die Kontrolle der natürlichen Ressourcen, des internationalen Handels sowie von Technologie und Wissen (siehe Interview mit Otieno Sumba und Fuchs in diesem Band). Eng damit verknüpft sind marxistische Imperialismustheorien: So argumentiert etwa Lenin (1917), der Imperialismus führe zu einer Konzentration von Kapital und Macht in den Händen weniger reicher Nationen. Diese profitierten von der Ausbeutung von Rohstoffen und Arbeitskräften in den unterentwickelten Ländern. Laut Lenin verfolgen imperialistische Staaten die Strategie, durch die Expansion in andere Länder, die Erschließung neuer Märkte und den Zugang zu Rohstoffen und billigen Arbeitskräften ihre Profite zu maximieren.

Sowohl die Dependenztheorie als auch die vorher entwickelten marxistischen Imperialismustheorien gehen davon aus, dass die reichen Länder des Globalen Nordens durch ihre ökonomische und politische Dominanz in der

Lage sind, die armen Länder des Globalen Südens auszubeuten und zu unterdrücken. In der Kolonialzeit geschah dies durch direkte Kontrolle, in der postkolonialen Ära durch eine indirekte Kontrolle, die auf fortwirkenden wirtschaftlichen Abhängigkeiten basiert. In diesem Spannungsfeld sind die Vorschläge der NIEO von 1974 zu verorten. Diesen ging es darum, die erwähnten Abhängigkeiten und Ungleichheit zu benennen.

Die Globale Ökologische Politische Ökonomie ist eine Erweiterung der Internationalen Politische Ökonomie um die Analysekategorien der politischen Ökologie, also um die Aspekte (erneuerbare) Energie, Nachhaltigkeit und Klima (van de Graaf et al. 2016; Kuzemko et al. 2018; Katz-Rosene/Paterson 2018) sowie deren Anwendung auf die Gegenwart des potenziellen ökologischen Kollapses. Der Ansatz geht davon aus, dass Politikfelder wie Finanzen, Handel oder Produktion als ökologische Phänomene gefasst werden müssen (Katz-Rosene/Paterson 2018: 34). Vertreter:innen dieser Forschungsrichtung verdeutlichen, wie ökologische Aspekte im globalen Kapitalismus mit Imperialismus verwoben sind (ebd.: 71).

Ein Blick zurück und in die Gegenwart: Die Rolle der Energie für Wirtschaft und Entwicklung

Die Brandt-Kommission analysierte von 1977 bis 1980 die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen Globalem Süden und Globalem Norden (siehe Veit/Fuchs in diesem Band). Dabei stellte sie für alle Bereiche sehr deutlich eine »Ungleichheit der Wirtschaftskraft« (Brandt/Bortfeldt 1980: 43) fest. Die »wirtschaftliche Macht«, inklusive der »Gesetze und Regeln und seine internationalen Institutionen für Handel, Währung und Kapital« (ebd.) lägen in den Händen der nördlichen Länder. Dazu gehöre auch, dass »internationale Bergwerksgesellschaften […] das Kapital, das technische Wissen und die Absatzeinrichtungen zur Verfügung« stellten (ebd.: 195) und so den Abbau von Rohstoffen kontrollierten. Diese von der Kommission beschriebenen Machtverhältnisse wurden in den letzten Dekaden fortgeschrieben – trotz des Aufstiegs von Schwellenländern wie China (siehe Simon in diesem Band).

Im UN-Aktionsprogramm für eine NIEO (UN 1974) wurde das Thema Energie nur indirekt über die Frage der Souveränität über natürliche Ressourcen thematisiert. In der Brandt-Kommission spielte es hingegen eine zentrale Rolle. Das Energiekapitel im Kommissionsbericht (Brandt/Bortfeldt 1980: 201–215) befasst sich vor allem mit der perspektivisch notwendigen

Abwendung vom Erdöl sowie mit der Entwicklung alternativer Energieträger. Unter dem Eindruck der Ölkrise der 1970er Jahre fokussierte der Bericht die Öl-Abhängigkeit der Importländer ohne eigene Ölvorkommen (insbesondere der Entwicklungsländer). Er befürchtete dauerhafte hohe Kosten sowie einen zu geringen Spielraum für die Entwicklung alternativer Energiequellen. Aus heutiger Sicht dachte die Kommission damals vorausschauend. Allerdings versäumte sie es, die Energiefrage mit den Aspekten Nachhaltigkeit, Umwelt und Klimafolgen zu verknüpfen.

In ihren Vorschlägen zielte die Brandt-Kommission darauf ab, – ebenso wie heute das SDG 7 – den Zugang zu Energie zu sichern und zu erweitern. Sie beurteilte die Rolle von Öl (und Gas) zwar kritisch, schätzte den Rohstoff aber auch als schwer vermeidbar ein, da Öl nicht nur reichlich vorhanden war, sondern im Vergleich zu anderen Energieträgern den Vorteil hat, für viele Formen der Energiegewinnung nutzbar zu sein (ebd.: 208). Unter anderem schlug die Kommission vor, die globalen Ölvorkommen zu bemessen, um dann »faire und dauerhafte Verträge« (ebd.: 198) über deren Vermarktung mit Unternehmen abzuschließen. Solche weitreichenden internationalen Vereinbarungen kamen jedoch nie zustande, zumal in der Zwischenzeit neue Explorationen und die Entwicklung tieferreichender Bohrtechniken die Menge des verfügbaren Erdöls immer wieder erhöhten. Die jüngste Geschichte zeigt, dass neue Ölvorkommen fast immer so lange ausgebeutet werden, wie Staaten oder Ölkonzerne daraus Gewinne erwirtschaften können.

Auch wenn die Brandt-Kommission die Energiefrage aufgriff, fehlte in ihrem Bericht eine Verknüpfung zwischen Preisentwicklung, Vermarktung und Verregelung einerseits und der Ausbeutung der Natur und der Klimafrage andererseits. Klima- und Umweltpolitik spielten zu diesem Zeitpunkt noch nicht dieselbe Rolle wie heute, obgleich sie in den Diskussionen um die NIEO schon indirekt angesprochen wurden. Willy Brandt machte in der Einleitung des Berichts grundsätzliche Bezüge deutlich, etwa indem er auf »ein neues Empfinden« hinwies »für die Umweltbedrohungen und ökologischen Gefahren, denen unser Planet ausgesetzt ist« (ebd.: 27) und die zugleich eine große Herausforderung in den Süd-Nord-Beziehungen seien (ebd.: 11). Aus meiner Sicht ist die Ausbeutung der Natur nicht nur eine Frage des Empfindens, sondern ein Kernproblem für den gesamten Planeten.

Aus heutiger Sicht weisen also sowohl die NIEO als auch die Brandt-Kommission gewichtige blinde Flecken auf dem Feld der Energie- und Klimapolitik auf. Diese zeigen sich insbesondere in der Zusammenfassung des Kommissionsberichts, die Kohle als mögliche alternative Energiequelle benennt (ebd.:

348). Aus heutiger Perspektive kann ein fossiler Energieträger keine Alternative für einen anderen sein. Es ist nicht sinnvoll, von »sauberer Kohle« zu sprechen, wie es etwa der staatliche südafrikanische Stromkonzern Eskom noch bis vor Kurzem tat (Centre for Environmental Rights 2018) oder in Deutschland von Erdgas als »sauberer Brückentechnologie« (LobbyControl 2023: 6).

Eine weitere Möglichkeit, unabhängig von Erdöl Energie zu erzeugen, sah die Brandt-Kommission in der Wasserkraft. Allerdings ging sie auch hier nicht auf die ökologischen, sozialen und gesellschaftlichen Folgen etwa des Baus von Staudämmen ein. Denn große Wasserkraftanlagen benötig(t)en Umsiedlungen und nehmen an anderer Stelle Menschen den Zugang zu Wasser. Heutzutage werden solche Großanlagen aufgrund ihrer Folgen für Natur und lokale Bevölkerungen häufig kritisch diskutiert. Dennoch werden weiter entsprechende neue Anlagen errichtet, etwa in Ghana (Hausermann 2018) oder Äthiopien (Dieterich 2022). Sie können aber dem Klimawandel nicht trotzen, wie die Zunahme von Dürren und Trockenheit in den letzten Jahren zeigte. So konnte beispielsweise an der Kariba-Talsperre in Sambia 2015/2016 kaum Strom erzeugt werden, weil der Wasserstand aufgrund der Trockenheit zu niedrig war (Claar 2018). Die Problematik besteht weiterhin. Sambia bezieht mehr als 86 Prozent seiner Energie aus Wasserkraft (Ncube 2023).

Die Solarenergie war zur Zeit der Brandt-Kommission technologisch noch nicht ausreichend entwickelt, besaß aber schon damals das Potenzial, ein zentraler alternativer Energieträger zu werden (siehe Brandt/Bortfeldt 1980: 210). Hierzu griff die Kommission einen wichtigen, wenngleich häufig nur wenig beachteten Punkt der ursprünglichen NIEO-Ideen auf: den Technologietransfer von Nord nach Süd (UN 1974: 8). Die Kommission schrieb in ihrem Bericht:

> »Wir meinen, daß angesichts des allseitigen Interesses an einer gesicherten, weltweiten Energieversorgung vieles dafür spricht, die Forschungsergebnisse, die der Norden auf dem Gebiet der Sonnenenergie erzielt hat, unter besonders günstigen Bedingungen den ärmeren Ländern zugänglich zu machen.« (Brandt/Bortfeldt 1980: 210)

Auch über die Solarenergie hinaus forderte die Kommission einen Technologietransfer von den Industrieländern zu den Entwicklungsländern. Dieser sollte eine nachhaltige Entwicklung fördern und Umweltschäden verringern. Dies sah das Gremium als entscheidend an, um die Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, umweltverschmutzende Technologien hinter sich zu lassen

und sauberere und nachhaltigere Formen der Entwicklung zu übernehmen (ebd.: 251).

Insgesamt versuchte die Brandt-Kommission mit ihren Vorschlägen, einen im Vergleich zu den in der Weltgemeinschaft stark umstrittenen NIEO-Vorschlägen abgeschwächten Konsens herzustellen. Jedoch hätten auch diese Vorschläge im Fall ihrer tatsächlichen Umsetzung vermutlich kaum grundlegende strukturelle Veränderungen für Länder des Globalen Südens bedeutet. Im Bericht fehlten konkrete Strategien zur Einbindung von Kapitalinteressen. Im Kontext der gegenwärtigen Klimakatastrophe wurde deren Bedeutung noch deutlicher. Das Kapital hat kein Interesse daran, eingeschränkt zu werden. Daher können im bestehenden Wirtschaftssystem viele gut gemeinte Vorschläge nicht oder kaum wirken. Gerade fossiles Kapital ist global stark vernetzt. Weder die Macht des Globalen Südens, noch die seiner Unterstützer:innen im Globalen Norden (wie Willy Brandt) reichte aus für grundsätzliche, radikale Reformen. Diese Problematik ungleicher Machtverhältnisse ist in der Energiepolitik weiterhin erkennbar.

Energieimperialismus und grüner Kolonialismus

Dabei haben die Themen Umwelt und Klima in den letzten Dekaden in der internationalen Politik durchaus eine Rolle gespielt. Es gab viele verschiedene Initiativen, auch unter dem Dach der UN, beispielsweise das 1992 verabschiedete Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen, das 1997 beschlossene Kyoto-Protokoll oder das Pariser Klimaabkommen und die SDG von 2015. Doch diese Initiativen greifen für eine Verhinderung der Klimakatastrophe zu kurz, da sie nicht tiefgreifend genug sind. Sie verhindern neue Formen der einseitigen Abhängigkeit und Ausbeutung nicht.

In der Energie- und Klimapolitik geht es vor allem darum, den Zugang zu Energiequellen zu sichern. Der Export fossiler Energieträger war ein Ausdruck von imperialistischem Verhalten und Machtverhältnissen, der dazu führte, dass die Energiearmut in Staaten des Globalen Südens fortbesteht. Industrienationen nutzen ihre Machtposition in der bestehenden Weltwirtschaftsordnung, um zuvorderst ihre eigenen Energiebedarfe abzusichern. Dabei setzten sie in der Vergangenheit fast ausschließlich auf fossile Brennstoffe wie Gas oder Kohle – und zwar durch Importe aus Staaten, die ihre eigene Energieproduktion nicht gesichert hatten. Das setzt sich bei den erneuerbaren Energien und beim grünen Wasserstoff fort. Diese

politischen, wirtschaftlichen und militärischen Strategien von Industriestaaten werden auch als *Energieimperialismus* beschrieben. Grundsätzlich sind Industriestaaten bestrebt, ihren Zugang zu Erdöl, Gas, Kohle oder anderen Energieressourcen in Ländern mit geringerer Macht zu kontrollieren. Die Folgen müssen vor allem die schwächsten Glieder in der globalen Machthierarchie tragen, nämlich die lokalen Bevölkerungen im Globalen Süden, wie das Beispiel der Ölförderung in Nigeria mit seiner großflächigen Naturzerstörung seit Langem zeigt (Kappel 2010).

Die gegenwärtige Klimapolitik läuft Gefahr, solche Muster zu reproduzieren. 2019 beschloss die Europäische Union (EU) den European Green Deal (Europäische Kommission 2019), der nachhaltige und ökologische Rahmenbedingungen im EU-Wirtschaftsraum ermöglichen soll. Zugleich soll er Kerninstrumente für die Bekämpfung der Klimakrise festlegen. Dazu gehört unter anderem eine Strategie für grünen Wasserstoff (ebd.), dessen Produktion wie eingangs erwähnt u.a. in Marokko geplant ist (siehe auch Claar 2022). In der Diskussion steht jedoch nicht die Energiewende in Marokko oder in anderen, potenziell wasserstoffproduzierenden Ländern des Globalen Süden im Vordergrund. Stattdessen geht es im Kern um den Export grünen Wasserstoffs nach Europa. In diesem Zusammenhang kann man daher nicht nur von Energieimperialismus sprechen, sondern außerdem von *grünem Kolonialismus* (Claar 2021, 2022). Hamouchene (2022) beschreibt diesen als »eine Verlagerung sozioökologischer Kosten in das grüne Zeitalter bzw. die Epoche der erneuerbaren Energien«. Die EU-Strategie räumt dem Energiebedarf und -verbrauch des Globalen Nordens Priorität gegenüber den Bedürfnissen im Globalen Süden ein, während sie die Umweltauswirkungen in den Globalen Süden externalisiert.

Zugang zu Finanzmitteln

Die strukturellen Machtungleichheiten zwischen Globalem Süden und Globalem Norden spiegeln sich im Zugang zu Finanzmitteln wider. Bereits Anfang der 1980er Jahre stellte die Brandt-Kommission fest, dass in der Entwicklungsfinanzierung vor allem finanzielle Mittel fehlen, so auch im Energiebereich (Brandt/Bortfeldt 1980: 290). Sie forderte einen »massiven« Transfer von Nord nach Süd sowie Veränderungen der Form der Entwicklungsfinanzierung, etwa eine kontinuierliche Erhöhung der Entwicklungshilfe auf 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) oder eine Verbesserung der Kreditgewährungen (ebd.: 318–320).

Noch heute haben Länder und Unternehmen im Globalen Süden nicht den gleichen Zugang zum Finanzmarkt wie vergleichbare Akteur:innen im Globalen Norden. Das Problem verschärft sich angesichts der stetig steigenden Bedeutung des Finanzmarktes auch für andere gesellschaftliche Bereiche, die der Begriff Finanzialisierung beschreibt. Bezugnehmend auf imperialistische Beziehungen argumentiert Jeff Powell (2013: 144) in diesem Zusammenhang: »peripheral economies will experience the tendencies of financialisation, but in a distinctive form which has been shaped by imperial relations in the current world market conjuncture.« Der Begriff *subordinate financialisation* hat sich seither im wissenschaftlichen Diskurs etabliert (siehe Bonizzi 2013; Kvangranven et al. 2020).

Afrikanische Staaten, Staatsbetriebe und private Unternehmen im Energiesektor sind abhängig vom globalen Markt sowie von Wechselkursen und Auslandsdirektinvestitionen. Für ihre Investitionen benötigen sie Kredite, die sie in US-Dollar oder Euro erhalten. Schwankungen der Wechselkurse zu den jeweiligen nationalen Währungen stufen Ratingagenturen wie Moody's als Investitionsrisiko ein. Daher verlangen internationale Geldgeber:innen einen Risikozuschlag in Form höherer Zinsen für Kredite (Mutize/Nkhalamba 2021; Chirikure et al. 2022). Nachhaltige und sozialökologische Transformationsprojekte (etwa für erneuerbare Energien) werden ebenfalls als ein größeres Investitionsrisiko angesehen, da ihre Umsetzung viel Kapital erfordert (Schwerhoff/Sy 2017: 397–398). Zudem haben nationale Unternehmen im Globalen Süden häufig einen Wettbewerbsnachteil: Sie müssen höhere Kreditzinsen zahlen als ihre Konkurrenz aus dem Globalen Norden. Dadurch haben sie höhere Kosten und erhalten bei internationalen Ausschreibungen – zum Beispiel bei Infrastrukturprojekten für erneuerbare Energien – nicht den Zuschlag. Elsner et al. (2021) beschreiben einen solchen Fall in Sambia, wo die Weltbank ein Photovoltaik-Projekt ausschrieb, das dann an internationale Unternehmen aus dem Globalen Norden ging.

Durch die Zunahme marktbasierter Finanzierungen werden Abhängigkeiten fortgeschrieben und der Handlungsspielraum afrikanischer Staaten verringert (Banse 2019: 87). Dies verdeutlicht etwa die Finanzkooperation »Just Energy Transition Partnership« (JETP) zwischen Südafrika und verschiedenen Staaten des Globalen Nordens, unter anderem den USA, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und der Europäischen Union. Kern sind Kredite in Höhe von 8,5 Milliarden US-Dollar für die Umstellung der südafrikanischen Energieversorgung auf erneuerbare Energien. Die Kooperationspartner:innen sehen JETP als Innovation für einen gerechten Übergang (*just transition*)

zu erneuerbaren Energien an. Allerdings schafft das Kreditmodell auch neue Abhängigkeiten Südafrikas von den Kreditgeber:innen. Die Schulden des Landes können sich durch Wechselkursschwankungen schlagartig erhöhen. JETP ist daher von grünem Kolonialismus geprägt (Global Energy Justice Workshop Collective 2023). Dennoch sind die Staaten des Globalen Nordens dabei, ähnliche Kooperationsmodelle zu verhandeln, beispielsweise mit Vietnam. Die neue Schuldenkrise im Globalen Süden, also etwa die Zahlungsunfähigkeit gegenüber internationalen Gläubiger:innen wie 2020 in Sambia oder 2022 in Ghana (Banse 2023), wird sich dadurch vermutlich noch verschärfen. Der Begriff *just transition* kommt aus der Gewerkschaftsbewegung. Er beschreibt einen Ausstieg aus fossilen Energieträgern, bei dem neue klima- und umweltfreundliche Arbeitsplätze entstehen. Das Konzept wurde in die internationale politische Debatte um die Bekämpfung des Klimawandels eingebracht (Achouche/Mokoena 2021) und findet in vielen wissenschaftlichen Diskursen Aufmerksamkeit (u.a. im Bereich der Energie, siehe Müller/Claar 2021, Müller et al. 2019, Jenkins 2019),

Entwicklungsländer fordern Handlungsspielräume ein, unter anderem ihr Recht auf eigene Entwicklung und wirtschaftliches Wachstum, um Armut und Ungleichheit bekämpfen zu können. Auch das Bedürfnis nach eigenen Entscheidungen und Schwerpunktsetzungen in der Klima- und Energiepolitik ist vorhanden. Doch es gibt Zielkonflikte. Mit Blick auf die nationale Ökonomie und Finanzierungen bedeutet dies häufig eine Entscheidung zwischen der ökonomischen Entwicklung des Landes einerseits und der Bekämpfung des Klimawandels sowie der Gestaltung einer *just transition* andererseits (Interview mit einem Beschäftigten im Staatsdienst, Accra, 23.5.2022). Dem gegenüber steht die Notwendigkeit, die Folgen des Klimawandels zu bekämpfen (siehe auch Neumann/Claar 2022). In der Debatte um den »African Economic Outlook«, der einmal im Jahr die ökonomische Entwicklung der afrikanischen Staaten in den Blick nimmt und der 2022 den Schwerpunkt »Supporting Climate Resilience and a Just Energy Transition in Africa« hatte (AFDB 2022b), zeigt sich dieser Zielkonflikt sehr deutlich: Viele Staaten im Globalen Süden besitzen nicht einmal ausreichende materielle Ressourcen, um Kernaufgaben wie die Beseitigung von Armut umzusetzen. Die Forderung nach dem gleichen Recht auf eine eigene Entwicklung wie Länder des Globalen Nordens sowie die Frage, weshalb der Globale Süden primär die Klimafolgen finanzieren soll, sind in der globalen Debatte um die Klimafolgenbekämpfung dauerhaft präsent.

Die Folgen des Klimawandels, wie zum Beispiel extreme Wetterbedingungen und steigende Meeresspiegel, gehören zu den größten Herausforderungen, denen Staaten des Globalen Südens gegenüberstehen. Aus globaler Perspektive lässt sich der genannte Zielkonflikt durch eine Implementierung der Klimafolgenbekämpfung in die Entwicklungsstrategien und -pläne von Ländern des Globalen Südens abmildern. Dazu gehörte etwa die Förderung von Investitionen in klimaresiliente Infrastruktur, in erneuerbare Energien oder in umweltfreundliche Technologien. Hierfür ist, wie schon die Brandt-Kommission (Brandt/Bortfeldt 1980: 243–249) feststellte, eine Förderung des technologischen Austauschs sowie eine Zusammenarbeit zwischen den Ländern des Globalen Südens und des Nordens sowie ein Ausbau der finanziellen Unterstützung von Entwicklungs- und Schwellenländern bei der Bewältigung der Klimawandelfolgen erforderlich.

Zusammenfassend betrachtet sind Energieimperialismus und grüner Kolonialismus Fortschreibungen der bestehenden Machtverhältnisse. Die Überwindung der starken strukturellen Benachteiligung von Ländern des Globalen Südens beim Zugang zu Finanzmitteln wäre eine Strategie, diese Machtverhältnisse zu verändern. In der Praxis bedeutet dies, dass sich etwa eine $NIEO^2$ intensiver mit dem Energie-Klima-Umwelt-Nexus in den Nord-Süd-Verhältnissen auseinandersetzen muss. In der damaligen Analyse der Brandt-Kommission (Brandt/Bortfeldt 1980) spielte die Klima- und Umweltpolitik nur eine begrenzte Rolle, auch wenn dieser Nexus in der Debatte um die NIEO bereits diskutiert wurde.

$NIEO^2$ – Bestandteil einer sozialökologischen Transformation?

Es wird deutlich, wie stark die Klima- und Energiefrage mit grundsätzlichen Fragen der ökonomischen und politischen Struktur verwoben ist. Dies betonen auch Ryan Katz-Rosene und Matthew Paterson (2018). Eine $NIEO^2$ muss sich daher dieser Thematik annehmen. Ausgehend von der Annahme, dass vorerst kein grundlegender Systemwandel stattfinden wird, bedarf es Strategien, wie eine $NIEO^2$ den Weg zu einer sozialökologischen Transformation ebnen kann. Eine sozialökologische Transformation kann als Antwort auf multiple Krisen angesehen werden (Brand/Wissen 2017). Dabei steht vor allem eine klimabewusste gesellschaftliche Gestaltung im Zentrum. Gemeint ist die Vision eines gesellschaftspolitischen Projektes einer grundlegenden Veränderung von Gesellschaft und Wirtschaft, bei der soziale und ökologische Fragen

nicht gegeneinander ausgespielt werden. Eine solche sozialökologische Transformation muss Fragen sozialer Gerechtigkeit, historische Abhängigkeiten sowie Machtstrukturen im Blick behalten und den neoliberalen Kapitalismus infrage stellen.

Die Aufgabe einer NIEO² wäre es, den Prozess einer solchen Transformation zu begleiten und thematische Schwerpunkte bei der Klima- und Energiepolitik zu setzen. Dabei müsste sie Vorschläge zur Förderung nachhaltiger Entwicklung sowie zur Bewältigung der Herausforderungen des Klimawandels enthalten.

Einige konkrete Maßnahmen könnten dabei an die Vorschläge der damaligen NIEO anknüpfen – zum Beispiel ein stärkerer Technologietransfer, um die Implementierung kohlenstoffarmer Technologien zu unterstützen. Nach Brand et al. (2013) braucht eine sozialökologische Transformation neben technologischer Innovation auch eine soziale Innovation. Das bedeutet, dass gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Prozesse und Praktiken von Institutionen und Akteur:innen verändert werden müssen. Eine dieser Praktiken ist die Finanzierung von Maßnahmen für die Klimaanpassung sowie die Bekämpfung des Klimawandels. Das bedeutet, nicht nur auf den Finanz- und Kapitalmarkt zu setzen, sondern neue Finanzierungsformen zu finden. Bei der UN-Klimakonferenz 2022 in Scharm-El-Scheich stellte Mia Mottley, die Premierministerin von Barbados, die berechtigte Frage: »Wie können Unternehmen in den vergangenen drei Monaten 200 Milliarden Dollar Gewinn machen und nicht erwarten, dass sie mindestens zehn Cent von jedem Dollar Gewinn in einen Fonds für Verluste und Schäden einzahlen?« (zitiert nach Mihatsch 2022). Mottley verweist darauf, dass Unternehmen die Natur als kostenlose Ressource für ihre Profitmaximierung nutzen. Was sie anregt, wäre eine deutlichere Beteiligung dieser Unternehmen an den Klimafolgekosten (siehe auch Foster 2000, Harris 2013).

Zu einer Veränderung der globalen Praktiken würde gehören, über das Nord-Süd-Verhältnis und das Aufbrechen kolonialer Kontinuitäten – etwa in Form des grünen Kolonialismus (Claar 2022, Hamouchene 2022) – zu sprechen und gemeinsam einen gerechten Übergang (*just transition*) zu einer sozialökologischen Gesellschaft zu schaffen.

Eine NIEO² müsste unter anderem eine gerechte und soziale Gestaltung des Übergangs zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft enthalten. Nicht überall gibt es soziale Sicherungssysteme, die die Ängste um einen Jobverlust auffangen können – wie beispielsweise bei Kohlearbeiter:innen im südafrikanischen Mpumalanga. Daher gehen mit einer solchen Transformation immer

auch Zielkonflikte – wie die Sicherung von Arbeitsplätzen versus Klimaanpassung – einher (Kalt 2023). Als Teil einer sozialökologischen Transformation innerhalb des bestehenden Weltwirtschaftssystems wären die folgenden Aspekte Teil einer radikalen Reform und zugleich einer transnationalen Regulierung etwa im Rahmen der Klima- und Energiepolitik einer NIEO[2]:

Gefordert ist erstens eine umfassende Erarbeitung und Transformation von Wirtschafts- und Entwicklungsmodellen, die nachhaltige, soziale, klimaresiliente und emissionsarme Entwicklung fördert. Dabei gilt es, das Prinzip Wachstum aufzubrechen: Wirtschaftliches Wachstum muss stets die Folgekosten für Natur und Mensch berücksichtigen. Ein möglicher Weg sind Konzepte wie Postwachstum oder *degrowth*, um die in den letzten Jahren ein neues wissenschaftliches Feld entstanden ist (siehe Pichler in diesem Band). Diese Konzepte kritisieren die Fokussierung auf das Wirtschaftswachstum und suchen nach Visionen für eine andere Gesellschaft, die anstelle von Überproduktion und Konsum das ökologische und soziale Wohlergehen in den Vordergrund stellt. Dazu gehört die Schonung von Ressourcen, was auch die Energiegewinnung mit einschließt. Es geht um eine Wirtschaftsweise, die das menschliche Wohlbefinden, die Verringerung von Ungleichheit sowie den Erhalt der ökologischen Lebensgrundlagen in den Mittelpunkt rückt (Rathi 2020). Da das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts nicht mehr im Zentrum steht, kann dies auch ein verringertes Wachstum zum Effekt haben (Hickel 2021: 2). Das Besondere dabei ist, dass die Debatte nicht nur eine wissenschaftliche Auseinandersetzung ist, sondern auch eine gesellschaftliche Debatte, die in Verbindung mit sozialen Bewegungen und politischer Praxis auf großen wissenschaftlichen *Degrowth*-Konferenzen geführt wird (Schmelzer/Vetter 2019: 12). Die theoretische Debatte über Postwachstum findet bislang vor allem im Globalen Norden statt. Um größere Wirksamkeit zu entfalten, muss sie sich stärker mit postkolonialen Perspektiven befassen (siehe Pichler und Brand/Lang in diesem Band).

Zweitens braucht es eine Veränderung der Denkweise und der Politikgestaltung, insbesondere in Bezug auf den Umgang mit knappen Ressourcen sowie die Umsetzung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Dazu muss hinterfragt werden, ob bei der Eindämmung des Klimawandels Profit erwirtschaftet werden muss. Gleichzeitig bedarf es einer verbindlicheren Geber:innenverantwortung, wie etwa die Zahlung von Entwicklungshilfe in Höhe von 1 Prozent des BIP durch Länder des Globalen Nordens (Franczak 2023). Dazu ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Regierung, Privatsektor, Zivilgesellschaft, Bevölkerung und internationalen Organisationen unerlässlich. Be-

zogen auf Letztere fordert Ernesto Samper Pizano (2023) ein »solidarity-based development model«, das Staaten des Globalen Südens vor allem in den Vereinten Nationen besser repräsentiert. Zudem muss die Frage materieller Reparationen gestellt werden, da die Bekämpfung des Klimawandels die Schuldenspirale weiter antreibt, wie bei JETP deutlich wird. Soziale Bewegungen wie »Debt for Climate« verfolgen die Bezahlung von Klimaschulden. Grundsätzlich muss die Klima- und Energiefinanzierung von der Markt- und Banklogik getrennt werden, damit die Natur und der Planet unabhängig von Profitzielen geschützt werden können.

Drittens ist eine Energiegewinnung erforderlich, die sich auf den Erhalt des Planeten fokussiert. Die alte Forderung der Brandt-Kommission nach einem »systematische[n] Abbau der hohen Abhängigkeit von zunehmend knapper werdenden, nicht erneuerbaren Energiequellen« (Brandt/Bortfeldt 1980: 215) muss umgesetzt werden. Das bedeutet: Keine Energie mehr aus fossilen Energieträgern und stattdessen mehr Solar- und Windenergie auf Basis der heutigen technologischen Möglichkeiten. Auch grüner Wasserstoff kann als alternativer Energieträger angesehen werden, wenn er nicht – wie die fossilen Energieträger – aus Entwicklungsländern exportiert wird, deren eigene Energieversorgung nicht gesichert ist (Claar 2022).

Viertens muss Energiegerechtigkeit sichergestellt werden. Eine Veränderung des Energiemixes allein stellt noch nicht sicher, dass alle Menschen einen Zugang zu bezahlbarer und nachhaltiger Energie haben. Es geht nicht nur um einen niedrigschwelligen Zugang zu Energie, sondern auch darum, dass viele Menschen die negativen Auswirkungen fossiler Energieträger auf ihre Lebensgrundlage spüren, selbst wenn sie keinen Zugang zu Energie haben (siehe u.a. Müller/Claar 2021; Müller et al. 2019). Energiedemokratie ist eine Säule der Energiegerechtigkeit. Das bedeutet nicht nur, Menschen an Entscheidungen über neue Energieformen zu beteiligen, sondern auch deren Teilhabe als Konsument:innen und Eigentümer:innen (Jenkins 2019: 84–85). Außerdem bedarf es einer weiteren Dezentralisierung der Energieerzeugung und -infrastruktur. Monopolstellungen einzelner (auch staatlicher) Energiekonzerne müssen beendet werden. Das Ziel muss sein, dezentral erzeugte Energie kostengünstig in die Stromnetze einzuspeisen.

Ohne eine grundsätzliche Veränderung des gegenwärtigen Wirtschaftsmodells – das auf der Idee wirtschaftlichen Wachstums sowie der Ausbeutung von Natur und Mensch basiert, um einen finanziellen Mehrwert für eine kleine wirtschaftliche und politische Elite zu schaffen – bleiben die beschriebenen Veränderungen im Rahmen einer NIEO[2] Reformen innerhalb der bestehen-

den Verhältnisse. Das inkludiert die fossile Form der Energiegewinnung. Notwendig ist daher eine radikale sozialökologische Transformation, die perspektivisch die ökonomische Systemfrage stellt und koloniale Abhängigkeiten des Globalen Südens überwindet.

Fazit

Trotz der in puncto erneuerbare Energien vorausschauenden Analyse der Brandt-Kommission und ihrer Unterstützung einer Umgestaltung des globalen Wirtschaftssystems bleibt ein Kernelement für die Erreichung der gleichberechtigten Teilhabe von Ländern des Globalen Südens bis heute eine Umgestaltung der Nord-Süd-Beziehungen sowie die Übernahme von Verantwortung für Imperialismus und Kolonialismus, aber auch für den Klimawandel durch Länder des Globalen Nordens. Dazu gehört die Umstellung auf eine umwelt- und klimafreundliche Produktion und Nutzung von Energie. Dies kann durch den Ausbau erneuerbarer Energien, den Technologietransfer in Entwicklungsländer sowie durch die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Anpassung an den Klimawandel und die Dekarbonisierung erreicht werden.

Der Beitrag hat aufgezeigt, dass die globalen und politischen Macht- und Ungleichverhältnisse in den Nord-Süd-Beziehungen seit den Zeiten der NIEO beziehungsweise der Brandt-Kommission fortgeschrieben wurden. Das verdeutlichen vor allem der Energieimperialismus, der grüne Kolonialismus und der erschwerte Zugang des Globalen Südens zu Finanzmitteln für die Klimafolgenbekämpfung. Bei Fragen der Nachhaltigkeit, des Umweltschutzes und der Klimafolgen bestehen nach wie vor Leerstellen. Trotz zum Teil vorausschauenden Denkens in Hinblick auf die Energiefrage wurde versäumt, diese zu behandeln. Daher muss eine NIEO^2 diese Leerstellen angehen und sich mit Strategien einer sozialökologischen Transformation auseinandersetzen. Die Leerstellen könnten mit einer Veränderung von Wirtschafts- und Entwicklungsmodellen, von Denkweisen über Entwicklung, mit nachhaltiger Energiegewinnung und mit mehr Energiegerechtigkeit gefüllt werden.

Perspektivisch müssen Lösungen für den Nexus von Energie, Klima und Umwelt entwickelt werden, die im Einklang mit den Bedürfnissen und Prioritäten betroffener Länder und ihrer Bevölkerungen liegen. Das stellt sicher, dass diese Lösungen tatsächlich effektiv sind und die Nachhaltigkeitsziele unterstützen. Die Einbeziehung lokaler Akteur:innen in Entscheidungsprozesse

kann dazu beitragen, dass alle relevanten Parteien die Lösungen für akzeptabel halten und diese umgesetzt werden können. Insgesamt bleibt jedoch die Frage offen, ob radikale Reformen im Rahmen einer NIEO[2] überhaupt innerhalb kapitalistischer Strukturen möglich sind oder ob nicht langfristig ein alternatives Wirtschaftsmodell erforderlich ist, damit die klimapolitischen Herausforderungen gelöst werden können.

Literatur

Achouche, Nessim/Mokoena, Ndivile (2021): Just Transition. Gerechtigkeit und Fairness stehen auf dem Spiel. 2.11.2021. https://www.rosalux.de/news/id/45349 (Zugriff am 14.6.2023).

AFDB – African Development Bank (2022a): About the 2022 annual meeting. Introduction. https://am.afdb.org/en/about-2022-annual-meetings (Zugriff am 16.3.2023).

AFDB – African Development Bank (2022b): African economic outlook 2022. Supporting climate resilience and a just energy transition in Africa. https://www.afdb.org/en/knowledge/publications/african-economic-outlook (Zugriff am 16.3.2023).

Amin, Samir (1975): Die ungleiche Entwicklung. Essay über die Gesellschaftsinformationen des peripheren Kapitalismus. Hamburg: Hoffmann und Campe.

Banse, Frauke (2019): Compact with Africa: Der deutsche Beitrag zur Investitionsliberalisierung und Finanzialisierung in Afrika. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 49 (194), 79–98.

Banse, Frauke (2023): Die neue Schuldenkrise. Wie die internationale Entwicklungspolitik den Globalen Süden ruiniert. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 68 (5), 107–113.

Banya, Nelson (2022): South African coal exports to Europe surge, shipments to Asia decline. In: Reuters.com vom 16.8.2022. https://www.reuters.com/world/africa/safrican-coal-exports-europe-surge-shipments-asia-decline-2022-08-15/ (Zugriff am 16.3.2023).

Baumann, Bauke (2021): Grüner Wasserstoff aus Marokko – keine Zauberformel für Europas Klimaneutralität. Heinrich-Böll-Stiftung. https://www.boell.de/de/2021/01/20/gruener-wasserstoff-aus-marokko-keine-zauberformel-fuer-europas-klimaneutralitaet (Zugriff am 30. 5.2023).

Bonizzi, Bruno (2013): Financialization in developing and emerging countries – a survey. In: *International Journal of Political Economy,* 42 (4), 83–107.

Brandt, Willy/Bortfeldt, Barbara (1980): Das Überleben sichern: Der Brandt-Report. Bericht der Nord-Süd-Kommission. Köln: Kiepenheuer & Witsch.

Brand, Ulrich/Brunnengräber, Achim/Andresen, Steinar/Driessen, Peter/Haberl, Helmut/Hausknost, Daniel/Helgenberger, Sebastian/Hollaender, Kirsten/Læssøe, Jeppe/Berthür, Sebastian/Omann, Ines/Schneidewind, Uwe (2013): Debating transformation in multiple crises. In: International Social Science Council/United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Hg.), World Social Science Report 2013. Changing Global Environments. Paris: OECD Publishing and UNESCO Publishing.

Brand, Ulrich/Wissen, Markus (2017): Social-ecological transformation, 6.3.2017. In: The international encyclopedia of geography. https://doi.org/10.1002/9781118786352.wbieg0690.

Centre for Environmental Rights (2018): The myth of »clean coal«. Why coal can only ever be dirty. https://cer.org.za/wp-content/uploads/2018/11/Myth-of-Clean-Coal-Fact-Sheet_Final_November-2018.pdf (Zugriff am 16.3.2023).

Chirikure, Nora/Abimbola, Olumide/Chelwa, Grieve (2022): How are the »Big Three« rating agencies impacting African countries? In: Africa Policy Research Institute (APRI), 19.4.2022. https://afripoli.org/how-are-the-big-three-rating-agencies-impacting-african-countries-54 (Zugriff am 16.3.2023).

Claar, Simone (2018): The great green illusion: Business as usual for African capitalism. In: *Review of African Political Economy*, 11.12.2018. http://roape.net/2018/12/11/the-great-green-illusion-business-as-usual-for-african-capitalism/ (Zugriff am 16.3.2023).

Claar, Simone (2021): Kein Ende des grünen Kolonialismus: Der Europäische Green Deal reproduziert die Abhängigkeiten von Afrika. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft,* 51 (202), 141–148.

Claar, Simone (2022): Green colonialism in the European Green Deal: Continuities of dependency and the relationship of forces between Europe and Africa. In: *Culture, Practice & Europeanization* 7 (2), 262–274.

Destatis – Statistisches Bundesamt (o.J.): 7. Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern. In: Ziele für nachhaltige Entwicklung. https://sdg-indikatoren.de/7/ (Zugriff am 12.6.2023).

Dieterich, Johannes (2022): Nach zehn Jahren Bauzeit: Afrikas größter Staudamm birgt Konfliktpotential. In: *Der Tagesspiegel* vom 23.2.2022. https://www.tagesspiegel.de/politik/afrikas-grosster-staudamm-birgt-konfliktpotential-4312147.html (Zugriff am 16.3.2023).

Elsner, Carsten/Müller, Franziska/Neumann, Manuel/Claar, Simone (2021): Finanzialisierung und »de-Risking« in Sambias Energiewende: Perspektiven für Nachhaltige Entwicklung? In: *Peripherie,* 41 (162/163), 275–297.

Europäische Kommission (2019): Der europäische Grüne Deal. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2019) 640 final. 11.12.2019. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN (Zugriff am 16.3.2023).

Foster, John Bellamy (2000): Marx's ecology. Materialism and nature. New York: Monthly Review Press.

Franczak, Michael (2023): Our planet. In: *Progressive International* vom 7.2.2023. https://progressive.international/blueprint/0b9811fa-5c8f-49a2-a521-c901 2408f9e3-franczak-our-planet/en (Zugriff am 6.4.2023).

Frank, Andre G. (1968): Kapitalismus und Unterentwicklung in Lateinamerika. Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt.

Global Energy Justice Workshop Collective (2023): Change the system, not the climate: What is wrong with the Just Energy Transition Partnership (JETP)? February 2023. https://www.uni-kassel.de/forschung/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=9236&token=601ddee448a37f40c09681fc8294ba742 07b6d9d (Zugriff am 30.5.2023).

Graaf, Thijs van de/Sovacool, Benjamin K./Ghosh, Arunabha/Kern, Florian/Klare, Michael T. (2016): States, markets, and institutions: Integrating international political economy and global energy politics. In: Graaf, Thijs van de/Sovacool, Benjamin K./Ghosh, Arunabha/Kern, Florian/Klare, Michael T. (Hg.), The Palgrave handbook of the international political economy of energy. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 3–44.

Hamouchene, Hamza (2022): Grünen Kolonialismus überwinden. In: *Luxemburg – Gesellschaftsanalyse und linke Praxis*, Oktober 2022. https://zeitschrift-luxemburg.de/artikel/gruenen-kolonialismus-ueberwinden/ (Zugriff am 30.5.2023).

Harris, Jerry (2013): Can green capitalism build a sustainable society? In: *International Critical Thought,* 3 (4), 468–479.

Hausermann, Heidi (2018): Ghana must progress, but we are really suffering: Bui Dam, antipolitics development, and the livelihood implications for rural people. In: *Society & Natural Resources*, 31 (6), 633–648.

Hickel, Jason (2021): What does degrowth mean? A few points of clarification. In: *Globalizations*, 18 (7), 1105–1111.

IEA – International Energy Agency/IRENA – International Renewable Energy Agency/United Nations Statistics Division/World Bank/WHO – World Health Organization (2022): Tracking SDG 7: The Energy Progress Report. World Bank, Washington DC. https://www.worldbank.org/en/topic/energy/publication/tracking-sdg-7-the-energy-progress-report-2022 (Zugriff am 16.9.2023).

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2021): Summary for policymakers. In: Masson, Valérie et al. (Hg.), Climate change 2021: The physical science basis. Contribution of working group I to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 3–32.

Jenkins, Kirsten E. H. (2019): Energy justice, energy democracy, and sustainability: Normative approaches to the consumer ownership of renewables. In: Lowitzsch, Jens (Hg.), Energy transition. Financing consumer co-ownership in renewables. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 79–97.

Kalt, Tobias (2023): Zwischen Konfrontation und Kooperation: Der Transformationskonflikt Arbeit versus Klima in der südafrikanischen Energiewende. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 53 (210), 99–115.

Kappel, Ropert (2010): Nigeria: die Instablität wächst. In: GIGA Focus Afrika, 2/2010. Hamburg: German Institute for Global and Area Studies. https://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/nigeria-die-instabilitaet-waechst (Zugriff am 5.6.2023).

Katz-Rosene, Ryan/Paterson, Matthew (2018): Thinking ecologically about the global political economy. London: Routledge.

Kuzemko, Caroline/Keating, Michael/Goldthau, Andreas (2018): Nexus-thinking in international political economy: What energy and natural resource scholarship can offer international political economy. In: Goldthau, Andreas/Kuzemko, Caroline/Keating, Michael (Hg.), Handbook of the international political economy of energy and natural resources. Northampton: Edward Elgar Publishing, 1–20.

Kvangraven, Ingrid Harvold/Koddenbrock, Kai/Sylla, Ndongo Samba (2020): Financial subordination and uneven financialization in 21st century Africa. In: *Oxford University Press and Community Development Journal*, 56 (1), 119–140.

Lenin, Wladimir Iljitsch (o.J. [1917]): Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus. Gemeinverständlicher Abriß. In: Marxists Internet Archive. https://www.marxists.org/deutsch/archiv/lenin/1917/imp/index.htm (Zugriff am 16.3.2023).

LobbyControl (2023): Pipelines in die Politik. Die Macht der Gaslobby in Deutschland. https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/gaslobby-studie-lobbycontrol.pdf (Zugriff am 14.6.2023)

Mihatsch, Christian (2022): Klimakonferenz: Neue Wege der Klimafinanzierung. In: *Frankfurter Rundschau* vom 11.11.2022. https://www.fr.de/politik/klimakonferenz-neue-wege-der-klimafinanzierung-91910360.html (Zugriff am 16.3.2023).

Mutize, Misheck/Nkhalamba, McBride Peter (2021): International credit rating agencies in Africa: Perceptions, trends and challenges. In: *International Journal of Sustainable Economy* 13 (1), 55–71.

Müller, Franziska/Claar, Simone (2021): Just energy transition? South Africa's renewable energy procurement programme and its implications for transition strategies. In: *Review of African Political Economy,* 48 (169), 333–351.

Müller, Franziska/Claar, Simone/Neumann, Manuel/Elsner, Carsten (2020): Is green a pan-African colour? Mapping renewable energy policies and transitions in 34 countries. In: *Energy Research and Social Science,* 68, 1–9.

Ncube, Vickson (2023): A new dawn Zambia. In: *African Review of Business and Technology*, April 2023, 20–21. https://www.africanreview.com/magazine-archives/african-review-april-2023 (Zugriff am 30.5.2023).

Neumann, Manuel/Claar, Simone (2022): Ghana: Die ausgebremste Energiewende. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 67 (9), 21–25.

Powell, Jeff (2013): Subordinate financialisation: A study of Mexico and its nonfinancial corporations. Dissertation. London: University of London. https://doi.org/10.25501/SOAS.00017844 (Zugriff am 22.9.2023).

Rahti, Akshat (2020): How »degrowth« pushes climate and well-being over GDP. In: *Bloomberg,* 18.9.2020. https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-18/how-degrowth-pushes-climate-and-well-being-over-gdp-quicktake#xj4y7vzkg (Zugriff am 6.4.2023).

Samper Pizano, Ernesto (2023): Samper: A new international alignment for planetary survival. In: *Progressive International*, 9.2.2023. https://progressive.international/blueprint/2d65c21d-7424-4ba2-8d2b-8e76e9576592-samper-a-new-international-alignment-for-planetary-survival/en (Zugriff am 6.4.2023).

Schmelzer, Matthias/Vetter Andrea (2019): Degrowth/Postwachstum. Zur Einführung. Hamburg: Junius.

Schwerhoff, Gregor/Sy, Mouhamadou (2017): Financing renewable energy in Africa. Key challenge of the sustainable development goals. In: *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 75, 393–401.

Tagesschau (2022): Scholz wirbt für gemeinsames Gasprojekt. In: *tagesschau.de* vom 22.5.2022. https://www.tagesschau.de/ausland/afrika/scholz-besuch-senegal-erdgas-101.html (Zugriff am 28.4.2023).

UN – United Nations (1974): Programme of action on the establishment of a New International Economic Order. https://digitallibrary.un.org/record/218451 (Zugriff am 28.4.2023).

UN – United Nations (o. J): Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy. https://www.un.org/sustainabledevelopment/energy/ (Zugriff am 14.6.2023).

III. Souveränität, Dekolonisierung und Solidarität im Zeitalter der Globalisierung

Souveränität?

Die dekoloniale Vision der NIEO und ihre Bedeutung für die Gegenwart

Alex Veit

Die New International Economic Order (NIEO) war der Versuch ehemaliger Kolonien im Globalen Süden, nach der politischen auch ökonomische Unabhängigkeit zu erreichen. Diese Idee der Unabhängigkeit, wie sie in der NIEO-Debatte von etwa 1965 bis 1980 aufschien, war jedoch kein Konzept der Absonderung. Vielmehr war das Ziel, die einseitige Abhängigkeit des Globalen Südens vom Globalen Norden aufzulösen – durch Integration auf Basis einer gleichberechtigten Kooperation. Wie ich in diesem Beitrag ausführe, bedeutete Souveränität für die NIEO-Architekt:innen, einseitige Abhängigkeit – also *Dependenz* – nicht durch Autonomie oder gar Autarkie zu ersetzen, sondern durch gegenseitige Abhängigkeit – also *Interdependenz*. Dieser Beitrag geht diesem scheinbar paradoxen Souveränitätsbegriff nach, der Unabhängigkeit als wechselseitige Abhängigkeit unter Gleichberechtigten postuliert. Er fragt, ob dieser Begriff, trotz der tatsächlich gegensätzlichen Entwicklungen, für eine neue, dekolonisierende gerechte Weltwirtschaftsordnung – eine NIEO² – noch immer tauglich wäre.

In einem ersten Schritt arbeite ich den Souveränitätsbegriff in den zentralen NIEO-Debatten heraus. Dabei gehe ich insbesondere auf Ideen zur politischen Steuerung der Weltwirtschaft durch Kooperation auf internationaler Ebene ein. Im zweiten Schritt beschreibt der Beitrag die Entwicklung der tatsächlichen neuen Weltwirtschaftsordnung nach 1980. Ich argumentiere, dass die sogenannte Globalisierung zwar alle Staaten der Welt im Sinne einer Internationalisierung erfasste – allerdings je nach wirtschaftlicher Entwicklung mit ganz unterschiedlichen Auswirkungen auf Dependenzen und Interdependenzen. Dazu skizziere ich die Neuordnung der internationalen Arbeitsteilung ebenso wie die Neufassung internationaler Politik als post-politische Glo-

bal Governance. Zum Schluss vergleiche ich den aktuell im Globalen Norden populären regressiven Souveränitätsbegriff, der wirtschaftliche Abkopplung und weltpolitische Dominanz verspricht, ohne die destruktiven Dynamiken der neoliberalen Globalisierung unterbrechen zu können – mit dem Souveränitätsbegriff der NIEO, der Interdependenzen und Gleichberechtigung betont und als Leitidee für eine dekoloniale und progressive NIEO² dienen kann.

Die Ambivalenz von Selbstbestimmung und Souveränität

In der progressiven, herrschaftskritischen Linken ist das Konzept staatlicher Souveränität umstritten. Als ursprüngliches Recht europäischer Feudalherren, auf »ihrem« Territorium unbeeinträchtigt von äußerer Einmischung zu herrschen, ist es seit den bürgerlichen Revolutionen zwar diskreditiert. Doch ob die Neukonzeption staatlicher Souveränität im 20. Jahrhundert – legitimiert als Selbstbestimmungsrecht der Völker – eine fortschrittlichere, gerechtere Weltordnung zu schaffen vermag, bleibt kontrovers. Im progressiven politischen Lager gehörte das Konzept der Selbstbestimmung (zunächst des Individuums) zum grundlegenden Ziel einer »Association, worin die freie Entwicklung eines Jeden die Bedingung für die freie Entwicklung Aller ist« (Marx/Engels 2012 [1848]: 16). Die Freiheit des Einzelnen ist also abhängig von der Freiheit aller, mithin besteht eine gegenseitige Abhängigkeit – eine Interdependenz – zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft. Doch kann die Idee der Selbstbestimmung von Individuen innerhalb einer »Association« übertragen werden auf die Ebene selbstdefinierter Nationen in jeweils souveränen Staaten, die zusammen eine Gesellschaft der Nationalstaaten bilden?

Sozialdemokrat:innen und Kommunist:innen, besonders prominent Wladimir Iljitsch Lenin, versuchten, das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Teil sozialistischer Entwicklung zu denken (Meissner 1970). Im bürgerlich-liberalen Lager war es der US-amerikanische Präsident Woodrow Wilson, der seine eigene Konzeption in die Friedensverträge nach dem Ersten Weltkrieg einbrachte – freilich ohne dass daraus ein universelles rechtliches Prinzip entstanden wäre (Ermacora 2000: 286–287). Vielmehr war das Recht auf Selbstbestimmung bei Wilson an die Kapazität zur Selbstregierung gebunden – ein Argument der Abwertung nicht-weißer Gesellschaften, dass fortan der rassistischen Legitimierung kolonialer Imperien diente (Getachew 2019: 10).

Die Gewalt vieler souveräner Nationalstaaten – nach innen wie nach außen – stellte diese Fortschrittskonzeptionen während des 20. Jahrhunderts infrage. Kritiker:innen des bürgerlichen Staates argumentierten nun, die Aufteilung der Welt in selbstbestimmte und souveräne Staatsnationen führe zu Unterdrückung im Inneren, zu Sezessionskonflikten, Kriegen und imperialen Unterwerfungsbestrebungen zwischen den Nationen (Kalyvas 2005; Fisch 2010). Für herrschaftskritische marxistische Theoretiker:innen dürfte dies keine Überraschung gewesen sein. Bereits Karl Marx und Friedrich Engels hatten sich diesbezüglich skeptisch geäußert. »Die Arbeiter haben kein Vaterland«, heißt es im Kommunistischen Manifest: »Man kann ihnen nicht nehmen, was sie nicht haben.« (Marx/Engels 2012 [1848]: 14) Entsprechend, so die beiden, könne der Nationalstaat allenfalls eine Institution des Übergangs sein. Verschiedene marxistische Denkschulen stritten in der Folge unter anderem darüber, in welchem Verhältnis der bürgerliche, souveräne Nationalstaat und der Kapitalismus zueinander stehen und welche Verbindungen zwischen den stillen Zwängen des Kapitalverhältnisses zur physischen Gewalt des Staats und seinen Kriegen bestand. Bei aller Uneinigkeit waren sie sich jedoch zumindest grundsätzlich darüber einig, dass der Kapitalismus ohne den bürgerlichen Staat nicht bestehen könnte (Das 2006). Eine Überwindung des einen sei daher nicht ohne die Überwindung des anderen zu haben.

Die Perspektive der kolonisierten Gesellschaften auf den Nationalstaat war – bei aller Ambivalenz (Heinze 2023: 167–168) – eine völlig andere: Anstatt den souveränen Nationalstaat als begrenzenden Rahmen kollektiver Selbstbestimmung zu überwinden, galt es für sie zunächst einmal, ihn als Organisationsform zu erringen, zu verteidigen und auszubauen. Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg war die endgültige Ächtung des Kolonialismus durch die Vereinten Nationen (UN). In ihrer Gründungscharta von 1945 hatten die UN das Problem des Kolonialismus noch ausgespart: Das »Prinzip« der Selbstbestimmung der Völker wurde dem Interesse an friedlichen Beziehungen zwischen Imperien und Nationalstaaten untergeordnet. Dies änderte sich erst auf Betreiben der antikolonialen Bewegungen und neuen unabhängigen Staaten aus dem Globalen Süden. 1960 verabschiedete die UN-Generalversammlung – trotz der Enthaltung der USA und der Kolonialmächte Großbritannien, Frankreich und Belgien – die »Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker« (UN 1960). Damit wurde kollektive Selbstbestimmung zum Menschenrecht sowie zur Grundlage für die sich entfaltende postimperiale internationale Ordnung, in

der formell unabhängige und souveräne Nationalstaaten zur hegemonialen politischen Organisationsform wurden (Getachew 2019: 71–106).

Souveränität und Interdependenz in der NIEO

Wie nun aber umgehen mit der neu gewonnen formalen Souveränität, die nicht von ökonomischer Autonomie flankiert war? Die jungen Staaten in Asien, Afrika und der Karibik sahen sich ähnlichen Problemen gegenüber, die auch die schon seit Längerem unabhängigen Staaten in Lateinamerika plagten: Die formale politische Souveränität, die Anerkennung als Gleiche in der Staatenwelt, blieb unvollständig und oft bedeutungslos, solange die Länder wirtschaftlich von den Märkten im Globalen Norden abhängig blieben. Der Globale Süden konnte sich kaum gegen politische Einmischung und sogar militärische Interventionen im Kontext des Kalten Kriegs zur Wehr setzen, solange er einseitig abhängig blieb von Nachfrage, Angebot und Krediten aus dem Globalen Norden. Zentrale Projekte und Vorstellungen wirtschaftlicher Entwicklung mussten mit Geldgeber:innen aus dem Norden abgestimmt werden – oder sie blieben ohne Finanzierung. Politische Souveränität und wirtschaftliche Dependenz entwickelten sich schnell zum Hauptwiderspruch in den Beziehungen zwischen Globalem Süden und Norden.

Viele Politiker:innen im Globalen Süden reagierten darauf mit einer »konzeptionellen Fluidität«, die sich einfachen Gegensätzen wie »formalem Kolonialismus und unabhängiger Nationalstaatlichkeit, Kapitalismus und Sozialismus, individuelle und kollektive Rechte« verweigerte (Lal 2015: 26, hier und im Folgenden eigene Übersetzungen). Dies mag eine taktische Herangehensweise neu ins Amt gekommener Regierender gewesen sein, die sich der Fragilität der eigenen Position im politischen und ökonomischen Weltgeschehen bewusst waren. Priya Lal beschreibt diesen Zugang anhand der Vision eines afrikanischen Sozialismus des tansanischen Präsidenten Julius Nyerere. Für diesen war Eigenständigkeit (»self-reliance«, ebd.: 19) der zentrale Begriff. Diese war für ihn mit Entwicklungskooperation ebenso vereinbar wie mit »nationaler Unabhängigkeit und transnationaler Interdependenz« (ebd.).

Interdependenz oder gegenseitige Abhängigkeit war in den 1970er Jahren ein zentraler Begriff, um den Prozess zu begreifen, der einige Jahre später als Globalisierung bezeichnet werden sollte (James/Steger 2014). Insbesondere US-amerikanische Regierungen betrachteten wachsende Interdependenzen – oder vielmehr die Zunahme ihrer eigenen Abhängigkeit von anderen

Akteur:innen sowie von Strukturen, die sie nicht autonom verändern konnten – als Problem und Herausforderung (Deuerlein 2020). Hier wurde sich eine Supermacht der Tatsache bewusst, dass ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten nicht unbegrenzt waren, sondern dass sie in die Weltgesellschaft eingewoben sind.

Die Länder im Globalen Süden hatten sich hingegen notgedrungen schon länger mit Fragen von Dependenz und Interdependenz befasst. Die Dependenztheorie problematisierte die sehr einseitige Abhängigkeit des Globalen Südens von einem Weltmarkt, den der Globale Norden dominiere und strukturiere. Der theoretisch-empirische Kern dieser Konzeption war die sogenannte Prebisch-Singer-These vom »ungleichen Tausch« zwischen Globalem Süden und Norden, der langfristig zu sinkenden Erlösen des Südens führe (siehe Veit/Fuchs und Pichler in diesem Band).

Raúl Prebisch arbeitete insbesondere als Generalsekretär der »Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung« (UNCTAD) an der Operationalisierung der NIEO und gilt als grundlegender Architekt des Reformprogramms. Prebisch (1970: 13) plädierte für eine »genuine«, »energische« und »aufgeklärte« internationale Kooperation zwischen Globalem Süden und Norden. Der Globale Süden allein verfüge nicht über ausreichendes Startkapital für einen autark angetriebenen Industrialisierungsschub oder könne dieses nur durch einen autoritären Umbau der Staaten mobilisieren – insbesondere in Lateinamerika. Erst nach einer intensiven Süd-Nord-Kooperation könnten gewachsene Volkswirtschaften im Globalen Süden auch aus sich heraus weiteres Kapital für Wirtschaftswachstum generieren, insbesondere wenn sie ihre eigenen Industrien vor übermächtiger Konkurrenz schützten sowie zugleich neue Exportmärkte erschlössen.

Anders als von vielen Dependenztheoretiker:innen empfohlen (Senghaas 1979), sollten Länder des Globalen Südens ökonomische Souveränität also gerade nicht durch die Abkopplung von den Waren- und Finanzströmen des Globalen Nordens erreichen. Vielmehr sollten sie durch die NIEO noch stärker in die Weltwirtschaft integriert werden – allerdings unter stabileren und für sie profitableren ökonomischen Bedingungen sowie unter der Bedingung einer dekolonialen Gleichberechtigung in alten und neu zu gründenden internationalen Organisationen (siehe Veit/Fuchs in diesem Band). Souveränität bedeutete für den NIEO-Architekten nicht, einseitige Dependenz durch Autonomie oder gar Autarkie zu überwinden, sondern sie durch eine vertiefte, aber vor allem wechselseitige Dependenz zu ersetzen (Prebisch 1970).

Die 1974 von der UN-Generalversammlung beschlossenen NIEO-Leitziele, aber auch die konkreten Maßnahmen, konzentrierten sich auf drei Aspekte weltwirtschaftlicher Austauschprozesse: Der zentrale Ansatz der NIEO war die Einhegung des vermeintlich freien Spiels der Kräfte von Angebot und Nachfrage auf den Weltmärkten. So sollten die Erlöse für Rohstoffe und Agrarprodukte durch die strategische Bildung von Reserven sowie Kompensationszahlungen bei Preisabstürzen stabilisiert werden. Auch *producer associations*, also Kartelle für unterschiedliche Rohstoffe und Warengruppen nach Art der Organisation erdölexportierender Länder (OPEC), wurden begrüßt. Ein ganzer Abschnitt der NIEO befasste sich mit der Regulierung transnationaler Konzerne und dem Primat von Nationalstaaten bei der Entscheidung über die Förderung von Rohstoffen auf ihrem jeweiligen Staatsgebiet. Schließlich behandelte die NIEO auch die Architektur der internationalen Institutionen: Bestehende Organisationen, insbesondere der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank, in denen arme Länder aufgrund der kolonial gewachsenen ungleichen Stimmrechtsanteile systematisch benachteiligt wurden, sollten dekolonisiert und demokratisiert werden. Zudem sah die NIEO die Gründung weiterer UN-Organisationen zur Regulierung der Weltwirtschaft vor (siehe Veit/Fuchs in diesem Band; UN 1974a, 1974b).

Die NIEO sollte also eine Art Weltregierung über Rohstoffe schaffen, insbesondere durch eine internationalisierte Planung mithilfe neuer Institutionen. Dies hätte die Souveränität der Staaten im Globalen Süden gestärkt, obwohl diese ihre souveränen Rechte im Sinne einer verstärkten Interdependenz teilweise auf eine internationale Ebene übertragen hätten. Dieses Vorgehen zielte auf eine Politisierung der Weltwirtschaft ab: Über den Bedarf, über Preise und Profite hätte auf internationaler Ebene gestritten und entschieden werden müssen. Außerdem wäre diese internationale Ebene demokratischer geworden. In zentralen internationalen Organisationen wie dem IWF verfügte der Globale Norden über historisch gewachsene Mehrheiten. Die NIEO zielte daher auf die demokratische Gleichberechtigung souveräner Staaten im Norden und Süden. Dazu gehörte auch die Absicht, Konzerne aus dem Globalen Norden zu entmachten, damit diese sich dem Primat der internationalen Politik unterordnen müssen. Schließlich wäre es noch zu einer Redistribution von Ressourcen und technologischem Wissen von Nord nach Süd gekommen.

Kritik von Links und Rechts

Für sozialdemokratische Ohren, insbesondere in Europa, klang diese NIEO-Konzeption nach einer Übertragung des eigenen Nachkriegsmodells – vom kooperativ verfassten Nationalstaat sowie vom eingebetteten Liberalismus – auf die globale Ebene. Gerade weil dieses nationalstaatliche Modell an seine eigenen Grenzen geriet – mit einbrechenden Wachstumsraten und Massenarbeitslosigkeit auch im Globalen Norden – erschien die NIEO, wenn auch ohne so radikale Forderungen wie nach der Enteignung transnationaler Konzerne – vielen als ein vielversprechendes Reformkonzept. Der ehemalige westdeutsche Bundeskanzler Willy Brandt saß 1978 der prominent besetzten »Nord-Süd-Kommission« vor. Deren Abschlussbericht wurde zu einem der meistverkauften Werke über internationale Entwicklungspolitik. Darin heißt es, dass »gewisse Elemente dessen, was man eine ›internationale Regierung‹ nennen könnte, schon jetzt angezeigt wären, um den gemeinsamen ebenso wie den nationalen Interessen gerecht zu werden.« Für die Mitglieder der sogenannten Brandt-Kommission galt es als ausgemacht, dass nichts weniger als das »Überleben der Menschheit in Gerechtigkeit und Würde es notwendig machen, mit neuen Methoden neue Wege zu öffnen.« Die gegenseitige Abhängigkeit von Nord und Süd müsse politisch verhandelt werden, um »globale Probleme in den Griff zu bekommen.« (Brandt 1980: 31–32)

Für konservative und neoliberale Beobachter:innen insbesondere aus dem Globalen Norden klang all dies nach einer »Weltregierung«, deren vordringlicher Zweck die Umverteilung von Profiten von Nord nach Süd sowie von Reich zu Arm war. Insbesondere die sich abzeichnende Allianz aus Sozialdemokrat:innen, »globalen Reformisten« (Slobodian 2019: 316), Organisationen wie dem Club of Rome, und blockfreien Staaten des Globalen Südens bereitete ihnen Sorge. Für Neoliberale war die NIEO »globalisierter Jakobinismus, globalisierte Gewerkschaftsbewegung und globalisierter Egalitarismus und verhöhnte die Institution des Privateigentums« (ebd.: 370).

Aus einer US-amerikanischen Perspektive beschrieb Steven Krasner (1985: 11) die NIEO als einen Versuch von Staaten des Globalen Südens, »Macht und Kontrolle genauso wie Wohlstand« zu generieren. Sie reagierten damit auf strukturelle Ungleichheiten in der Machtverteilung und ihre daraus resultierende Verletzlichkeit. Krasner argumentierte, dass schwache Staaten anfällig für alle Arten internationaler Störungen seien und daher versuchten, ein stabileres und berechenbareres Umfeld zu schaffen (ebd.). Was die Schwachen daher bevorzugten, so wiederum Krasner, seien »autoritärere« Formen der

Ressourcenverteilung, etwa die direkte Zuweisung durch politische Behörden oder eine indirekte Zuteilung durch die Einschränkung von Eigentumsrechten privater Konzerne. Krasner selbst hielt diese vermeintliche Abkehr vom »globalen Liberalismus« für »normativ verdächtig« (Krasner 1985: 29).

Während der Neorealist Krasner – beispielhaft für viele liberal-konservative Beobachter:innen insbesondere in den USA – angesichts der NIEO eine übermächtige Weltressourcenbehörde oder gar Ansätze einer Weltregierung fürchtete, hatte der marxistische ägyptisch-französische Ökonom Samir Amin für solche Deutungen nur Spott übrig. Hinter der Ablehnung der NIEO durch den Globalen Norden stecke einzig die Angst vor einer politischen Machtverschiebung in Richtung Süden. Schließlich entsprächen die ökonomischen Vorschläge der NIEO – »eine substantielle und anhaltende Erhöhung der Rohstoffpreise, verstärkt durch eine Reduzierung von Schulden und vorteilhafteren Bedingungen für den Technologietransfer« (Amin 1979: 478) – ziemlich genau den »geheiligten Prinzipien« des marktorientierten »liberalen Westens«. Weiter schrieb Amin:

> »Es handelt sich um ein Programm, das das Ziel einer verstärkten weltwirtschaftlichen Interdependenz mehr denn je in den Vordergrund stellt und darauf abzielt, diese auf komparative Vorteile zu gründen – ein Programm, das von den Wirtschaftsprofessoren der konservativsten Akademien hätte ausgearbeitet und vorgeschlagen werden müssen und nicht von Regierungen, denen dieselben Akademien immer wieder ihren Hang zum ›Nationalismus‹ vorgeworfen haben, den sie als veraltet und den Interessen ihrer Völker zuwiderlaufend betrachten. Es ist eine Ironie der Geschichte, dass diese Initiative von der ›nationalistischen‹ Dritten Welt ausging und dass sie von den Aposteln der Grundsätze, auf denen sie beruht, einhellig abgelehnt wurde!« (ebd.)

Amin selbst sah die NIEO jedoch keineswegs als eine geeignete Grundlage für den Globalen Süden an, um der ökonomischen und politischen Misere zu entkommen. Deren Protagonist:innen, so Amin, verhielten sich wie naive Technokrat:innen. Die Regierungen im Globalen Norden würden niemals einem Plan zustimmen, der eine substanzielle Verlagerung von Wohlstand, Profiten und gut bezahlten Arbeitsplätzen vom Globalen Norden in den Globalen Süden vorsah. Sollte der Globale Süden in Verhandlungen mit dem Globalen Norden über die Weltwirtschaftsstrukturen eintreten, so Amins Argument, müsse er vorher die eigene wirtschaftliche Position stärken. Hierzu seien ein »au-

tozentrisches« Entwicklungsmodell, die Kappung von Interdependenzen und eine weitgehende wirtschaftliche Entkopplung (*découplage*) des Globalen Südens vom Globalen Norden notwendig (Amin 1979; Senghaas 1979). Ironischerweise deckt sich diese Empfehlung Amins mit der von Krasner. Beide Kritiker argumentierten, dass die Interessen des Globalen Nordens und des Globalen Südens inkompatibel seien. Zur Stabilisierung der Weltpolitik sei daher eine Entflechtung erforderlich (Krasner 1985: 30; siehe auch Mortimer 1986: 771). Allerdings wurde letztendlich keiner der beiden Vorschläge – NIEO oder Entkopplung – umgesetzt.

Die Internationalisierung der Staatlichkeit

Stattdessen entstand, was Mark Mazower (2012: 343–377) die »Real New International Economic Order« nennt: eine Neuordnung der Weltwirtschaft, die in vielen Aspekten das Gegenteil der NIEO darstellte. Die meisten Staaten im Globalen Süden konnten ihre Souveränität nicht weiter ausbauen und auch die einseitigen Abhängigkeiten nicht abbauen. Der Globale Süden differenzierte sich wirtschaftlich weiter aus und löste sich als politischer Block in diesem Prozess weitgehend auf. Stattdessen vertiefte und verdeutlichte sich ein Trend, der bereits zuvor begonnen hatte: die Ablösung des formalen Kolonialismus durch die Internationalisierung (Schlichte 2015) vieler junger Staaten. Diese Entwicklung betraf alle Teilregionen im Globalen Süden, allerdings unterschieden sich Tiefe, Ausprägung und Tempo.

Den wirtschaftlich wie politisch bedeutendsten Auslöser für diese Internationalisierung des Südens stellte die Staatsschuldenkrise der Dritten Welt dar. Sie begann mit der drastischen Erhöhung der Zinssätze durch die US-amerikanische Notenbank (FED) ab 1979. Viele Staaten, die zuvor von westlichen Banken günstige Kredite erhalten hatten, mussten nun plötzlich ein Vielfaches für den Schuldendienst – also die Zinsen und Rückzahlung von Krediten – aufbringen. Für viele Länder wurde dies zu einer unüberwindlichen Hürde. Diese neue Form der Verflechtung zwischen Globalem Norden und Süden war die Folge eines Liquiditätsschubs: Nachdem 1973 die Anbindung des US-Dollars an die Goldreserven der USA abgeschafft worden war und OPEC-Staaten neue Anlagemöglichkeiten für ihre Profite aus dem Ölexport suchten, fand über den Umweg westlicher Banken viel Geld in Form von Krediten seinen Weg in sogenannte Schwellenländer des Globalen Südens (Eichengreen/Lindert 1989).

Obgleich die Schuldenkrise bereits drei Jahre zuvor begonnen hatte, wurde sie im Globalen Norden erst realisiert, als 1982 Mexiko als erster größerer Schuldner den Schuldendienst kurzzeitig einstellte. Internationale Banken sahen sich von Verlusten in existenzbedrohender Größenordnung bedroht. Selbst wenn nur ein Drittel aller Kredite an den Globalen Süden hätte abgeschrieben werden müssen, wäre das internationale kommerzielle Finanzsystem kollabiert (Sachs 1989). Paul Volcker, damaliger Vorsitzender der FED, sah darin eine Bedrohung, »die in der Nachkriegswelt im Grunde ohne Beispiel ist« (Wall Street Journal 1982).

Auf diese zum Risiko gewordenen Interdependenzen reagierte der Globale Norden, indem er sie wieder in einseitigere Abhängigkeiten verwandelte: Die internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank und westliche Staaten übernahmen einerseits die Kreditrisiken von Privatbanken, indem sie Umschuldungsprogramme finanzierten. Andererseits nutzen sie die Schuldenkrise, um endgültig Forderungen des Globalen Südens nach einer stärker gelenkten Weltwirtschaft abzuräumen. Um Umschuldungen zu erhalten, mussten hoch verschuldete Staaten sogenannten Strukturanpassungsprogrammen zustimmen. Diese schrieben eine Öffnung der eigenen Märkte, die Privatisierung von Staatseigentum sowie massive Kürzungen von Staatshaushalten vor. Wo die NIEO also eine eingehegte Wirtschaft, nationale Kontrolle über Rohstoffe, international verhandelte Handelspreise und die Entmachtung transnationaler Konzerne vorgesehen hatte, setzte der Globale Norden nun einen vermeintlich freien Weltmarkt, den eigenen uneingeschränkten Zugang zu Rohstoffen und Investitionsschutz für Konzerne durch.

In dieser neuen Spielart einseitiger Abhängigkeiten nahmen auch einige internationale Organisationen eine neue Rolle ein. Anstelle von Dekolonisierung und Demokratisierung wurden die kolonial gewachsenen Strukturen gestärkt. Insbesondere der IWF erhielt eine neue Daseinsberechtigung als Krisenbewältigungsinstitution. Noch wenige Jahre zuvor hatte das Ende des Systems fester Wechselkurse den IWF als überflüssig erscheinen lassen. Durch die Schuldenkrise wurde er nun zu einem großen Gläubiger, zu *der* weltweit zentralen wirtschaftswissenschaftlichen Autorität und zum Schiedsrichter über die Kreditwürdigkeit einzelner Länder (Pastor 1989). Eine andere Institution, die während und wegen der Schuldenkrise an Bedeutung gewann, war die Gruppe der Sieben (G7) – ein Zusammenschluss der wichtigsten Industriestaaten, der sich 1975 zum ersten Mal traf – in Reaktion auf den NIEO-Beschluss in der UN-Generalversammlung und den Ölboykott der OPEC. Die G7-Staaten beherbergten die wichtigsten Gläubigerbanken

und verliehen auch selbst immer größere Summen an Staaten im Globalen Süden. Außerdem hielten sie die Mehrheit der Stimmanteile im IWF. Das jährliche G7-Treffen wurde zu einem wichtigen Forum für die globale Schuldenpolitik, ohne dass der Globale Süden mit am Tisch saß – ein faktisches Gläubiger:innenkartell entstand. Versuche, im Gegenzug dazu auch ein Schuldner:innenkartell zu schaffen, scheiterten schnell. Als politisches Subjekt, als Allianz von Staaten mit ähnlich gelagerten Interessen und Ideen, zerfiel der Globale Süden (O'Donnell 1987).

Auch die Zweite Welt des Kalten Kriegs – also die Staaten des sogenannten Ostblocks – zerfiel in dieser Periode. Der Fall der Berliner Mauer und die Auflösung der Sowjetunion zwei Jahre später läuteten eine neue Runde von Strukturanpassungsprogrammen ein, die als sogenannte Schocktherapie mittelosteuropäische Länder und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion ereilten. Auch diese erlitten massive Souveränitätsverluste, da die sozialen und wirtschaftlichen Kosten ihrer rapiden Deindustrialisierung nur durch immer neues ausländisches Kapital und Hilfskredite aufgefangen werden konnten (Appel/Orenstein 2018).

Letztendlich wurde die Souveränität staatlichen Handelns sogar im Globalen Norden infrage gestellt: Anfang der 1990er Jahre setzte sich endgültig der Begriff Globalisierung durch, um die Verdichtung transnationaler (gegenseitiger) Abhängigkeiten zu beschreiben, die zuvor noch als Interdependenzen bezeichnet worden waren. Diese immer engere Verflechtung von Volkswirtschaften brachte eine Internationalisierung der Staatlichkeit mit sich, die zumindest zwei Dimensionen hatte. Zum einen wurden Staaten immer mehr zu sogenannten Wettbewerbsstaaten, deren Abhängigkeit vom globalen Kapital und vom Weltmarkt die Handlungsspielräume ihrer formal nationalen Institutionen beschränkte oder sie ihnen gelegentlich ganz nahm. »There is no alternative«, pflegte etwa die britische Premierministerin Margaret Thatcher zu behaupten.

Historisch betrachtet war das nicht Neues, insbesondere nicht im Globalen Süden. Doch die Intensität der Marktabhängigkeit nahm in den letzten Jahrzehnten zu. Das zeigte sich insbesondere an den Dynamiken der Finanzmärkte, die seit der Schuldenkrise der sogenannten Dritten Welt in den 1980er Jahren immer neue Krisen auch in den kapitalistischen Zentren ausgelöst hatten. Einzelne nationale Regierungen standen dem machtlos gegenüber. Zum anderen führte die Internationalisierung zu etwas, das als Global Governance bezeichnet wird: die Integration nationalstaatlichen Handelns in kooperative transnationale Strukturen und Regelwerke – allerdings ohne den dekolonisie-

renden und demokratisierenden Anspruch der NIEO (Brand 2018). Beide Dimensionen der Internationalisierung – des Staates und der wirtschaftlichen Globalisierung – wirkten sich je nach Ausgangslage und Handlungsmöglichkeiten in verschiedenen Regionen und Ländern sehr unterschiedlich aus.

Die Neuordnung der globalen Arbeitsteilung

Viele Gesellschaften, auch im Globalen Norden, spürten die Verdichtung transnationaler Interdependenzen in Form eines Standortwettbewerbs und des damit einhergehenden Drucks auf Löhne und Steuern (Genschel/Seelkopf 2015). Auch die vormals sogenannte Erste Welt durchlief einen partiellen Prozess der Deindustrialisierung. Regierungen, heimische Großkonzerne und Banken konnten diesen jedoch steuern. Während die Produktion von Massengütern zurückging, blieben die wertgenerierenden Tätigkeiten in Hochtechnologiebranchen, aber auch der Finanzsektor erhalten und wurden sogar ausgebaut. Daher finden sich im Globalen Norden weiterhin industriell geprägte Ökonomien, die vor allem in der Wertschöpfungsspitze dominieren (Harvey 2014; Raphael 2021). Doch auch im Globalen Norden fielen die Souveränitätseinschränkungen immer mehr auf. Die Wahl »souveränistischer« Regierungen (Baldini et al. 2020), allen voran die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten 2016, zeigte die Sehnsucht nach einer Zeit, in der das eigene Land unabhängig schien, und zugleich anderen sagen konnte, wo es langging. Nach dem Austritt aus der Europäischen Union – der zentrale Brexit-Slogan lautete *take back control* – prägten konservative britische Regierungen das neue Ziel eines *global Britain*. Damit brachten sie ihren gleichzeitigen Anspruch auf volle Kontrolle im Inneren und imperialistisch gewachsene Machtprivilegien nach außen – und vor allem gegenüber dem Globalen Süden – auf den Punkt (Koegler et al. 2020).

Im Globalen Süden stellte sich die Frage nach Souveränität im Zeitalter der Globalisierung ganz anders: Hier lautete die Frage, wie Gesellschaften und ihre Regierungen außerhalb der industriellen Zentren nach dem Scheitern der NIEO und nach der neoliberalen Zurichtung durch Schuldendienst und Strukturanpassungsprogramme überhaupt wieder handlungsfähig werden können.

Einige Länder am Rande großer Wirtschaftsblöcke, etwa Mexiko oder die mittelosteuropäischen Staaten, traten in dieser Situation die Flucht nach vorn an und schlossen sich Freihandelszonen wie dem Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) oder dem EU-Binnenmarkt an. Damit internationa-

lisierten sie ihre Ökonomie auf radikale Weise: Als Niedriglohn-Standorte mit Zugang zu großen Märkten wurden sie attraktiv für Kapital aus den Metropolen. Teile ihrer Bevölkerung konnten legal in vielversprechendere Arbeitsmärkte emigrieren, wodurch sich der Druck auf die heimischen Sozialsysteme verringerte. Zentrale ökonomische Entscheidungen konnten diese Staaten jedoch eigenständig nicht länger treffen, wie etwa griechische Regierungen während der Eurokrise ab 2010 schmerzlich feststellen mussten.

Eine Region erlebte nach dem Zweiten Weltkrieg hingegen eine andere Entwicklung: Einigen ostasiatischen Staaten gelang es, eigene erfolgreiche Exportindustrien zu entwickeln und sich aus der abhängigen Position zu lösen. Diese nachholende Industrialisierung ließ die Region zur »Werkbank der Welt« (Egger et al. 2013) werden – mit entsprechenden Souveränitätszuwächsen. Wie dies Japan, Taiwan, Südkorea und später auch China gelang, wird in der Literatur breit diskutiert. Während die »developmental state«-Literatur (Woo-Cumings 1999; Wade 2018) vor allem die staatlich kontrollierte Planung des Industrialisierungsprozesses betont, sehen andere die massive Unterstützung der USA (in Form von militärischem Schutz und der Öffnung des US-amerikanischen Marktes) als maßgeblich an (siehe dazu Simon in diesem Band; Yeung 2017; Mahoney/Rodríguez-Franco 2018: 29–31). In jedem Fall verweigerten sich China und seine Nachbarstaaten in den 1980er und 1990er Jahren einer neoliberalen Schocktherapie. Stattdessen verfolgten sie eine Strategie der staatlich kontrollierten Verflechtung des eigenen Kapitals mit der Weltwirtschaft (Nölke et al. 2019: 40–75; Weber 2023). Heute gehören einige Länder dieser Region, zusammen mit den teilweise ökonomisch ebenfalls erfolgreichen Staaten des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN), zu den lautesten Verfechter:innen des Primats staatlicher Souveränität im Inneren sowie einer multipolaren internationalen Ordnung.

Wieder eine andere Kategorie bilden klassisch vom Rohstoffexport abhängige Staaten, die noch immer in großer Zahl existieren (siehe Warnecke-Berger und Thyen in diesem Band). Geografie, Demografie, politische Geschichte und der Wert der jeweiligen Ressourcen haben hier jedoch zu einer immer größeren Differenzierung etwa zwischen Saudi-Arabien, Brasilien und Sambia geführt. Die Unterschiede äußern sich auf wirtschaftlich und politische Weise: die Politik im kupferreichen Sambia ist beispielsweise geprägt vom Versuch, taktisch zu navigieren und jeweils den bestmöglichen Deal zu erreichen. Das ökonomisch diversere und sehr viel größere Brasilien sieht sich selbst als Regionalmacht von globaler Bedeutung. Aufgrund der wechselhaften wirtschaftlichen Entwicklung des Landes blieb dieser Anspruch

jedoch bislang unerfüllt. Saudi-Arabien hingegen bestimmt den globalen Ölpreis entscheidend mit. Diesen ökonomischen Machthebel kann der Staat nach innen und außen politisch zur Wahrung seiner Souveränität einsetzen. Russland näherte sich mit seiner großen Abhängigkeit von Rohstoffexporten nach 1991 dem Dependenzmuster vieler Staaten im Globalen Süden an, wobei die großen Öl- und Gasvorkommen – auch dank der Preisstabilisierung durch das OPEC-Kartell – immerhin die Staatskasse verlässlich füllten.

Schließlich gibt es Staaten im Globalen Süden, insbesondere in Afrika, die nicht über nennenswerte oder hinreichend wertvolle Rohstoffe verfügen, und daher nur wenig Möglichkeiten haben, ungebetene Versuche der Einmischung von außen abzuwehren. In diesen Ländern speist sich die Staatskasse zu einem guten Teil aus ausländischen Budgethilfen. Die Sozial- und Bildungspolitik ist teils privatisiert, teils internationalen Organisationen und NGO überlassen. In den Ministerien schreiben sogenannte *consultants* – zum großen Teil sekundiert aus dem Globalen Norden – nationale Entwicklungsstrategien. In diesen »governance states« (Harrison 2004) ist die Internationalisierung von Staatlichkeit besonders sichtbar. Statt politischer Deliberation herrscht hier eine Verwaltungstechnologie vor, die immer neue Projekte, Programme, Benchmarks und Evaluationen hervorbringt (Morcillo Laiz/Schlichte 2016). Demokratische Wahlen werden in vielen dieser Länder zwar durchgeführt, in der Essenz handelt es sich jedoch um »choiceless democracies« (Mkandawire 1999).

Die Entpolitisierung der internationalen Politik

Alle Formen internationalisierter Staatlichkeit sind Ausdruck des umfassenderen Paradigmas der Global Governance, die mit Ende des Kalten Kriegs einsetzte und in ihren Grundzügen bis in die Gegenwart besteht. Die NIEO-Debatten in der UN-Generalversammlung können durchaus als ein Vorläufer heutiger Global Governance angesehen werden. Bereits dort wurde versucht, ein globales Problem anzugehen, mit dem einzelne Staaten allein überfordert sind. Noch deutlicher wurde der Übergang zu Global Governance als aufkommendem Paradigma der Zusammenarbeit und des Kompromisses (Rosenau/Czempiel 1992) in der Brandt-Kommission. Deren Abschlussbericht verweist bereits im Titel auf die »gemeinsamen Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer« (Brandt 1980). Um »das Überleben« (ebd.) zu sichern, müssten diese nur erkannt und benannt werden – freilich ohne die Grundstrukturen der Weltwirtschaftsordnung grundlegend zu reformieren.

Innerhalb weniger Jahre folgten die sogenannte Brundtland-Kommission zu »nachhaltiger Entwicklung« 1987, der »Earth Summit« in Rio de Janeiro 1992, die »Millenium Development Conference« 2000 (siehe Freistein in diesem Band) sowie seitdem viele weitere Großkonferenzen. Wo die NIEO-Debatte noch ungleiche Machtstrukturen, undemokratische und nicht-repräsentative Entscheidungsmodi in internationalen Finanz- und Handelsorganisationen sowie kolonial gewachsene ökonomische Privilegien in den Vordergrund stellte und Institutionen zur Bearbeitung von Konflikten anvisierte, setzte sich nun auf globaler Ebene ein Politikverständnis durch, dass die kooperative Lösung supranationaler Probleme in den Vordergrund stellt (Dingwerth/Pattberg 2006: 189–196). Für Kritiker:innen ist Global Governance hingegen eine Theorie und Praxis der post-politischen Verwaltung und Steuerung postimperialer Herrschaft (Latham 1999). Kennzeichnend für sie sei es erstens, Probleme auf einer nationalen statt auf der trans- und internationalen Ebene zu verorten und zweitens die freiwillige Selbstverpflichtung transnationaler Konzerne zur Einhaltung grundlegender Spielregeln. Diese mahnte der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan beim Weltwirtschaftsforum in Davos 1999 als *global compact* an. Global Governance bedeutet demnach die Anerkennung, das in einer interdependenten, globalisierten Welt kein Staat alleine regieren kann. Auf formaler Ebene sind die teilnehmenden Staaten alle gleichberechtigt. De facto bestimmt jedoch der Globale Norden kraft seiner Kapitalmacht und der kolonial gewachsenen Spielregeln die Agenda, aber auch die Lösungsansätze. Dazu nutzt er zentrale Organisationen wie den IWF und die Weltbank.

Souveränität als Gleichberechtigung

50 Jahre nach der NIEO haben große Teile des Globalen Südens weiterhin nur wenig Einfluss auf die Regulierung der Weltmärkte und die zentralen Institutionen der Weltwirtschaftsordnung. Mehr noch: Durch die vom Globalen Norden erzwungene Öffnung ihrer Märkte für Investitionen und Importe, durch den freien Kapitalverkehr und die Privatisierung öffentlicher Infrastruktur und Betriebe haben sehr viele Staaten im Globalen Süden auch ihre wenigen Steuerungsmöglichkeiten im Innern verloren – und damit die denkbare Möglichkeit einer selbstbestimmten Entwicklung. Die meisten Staaten im Süden konnten mit der NIEO also keineswegs ihre Souveränität gegenüber

äußeren Kräften behaupten, im Gegenteil: Sie verloren sie in ökonomischer wie politischer Hinsicht sogar innerhalb ihrer eigenen Gesellschaften.

Es mutet fast ironisch an, dass die vom Globalen Norden vorangetriebene neoliberale Globalisierung nun auch dort die Frage der Souveränität wieder ins Zentrum politischer Konflikte gerückt ist. Der Aufstieg souveränistischer Parteien und Politiker:innen ist inzwischen selbst ein globales Phänomen geworden. Großbritannien wählte mit dem Brexit seine eigene Amputation von der Europäischen Union. Letztere wiederum droht durch den Aufstieg souveränistischer Parteien in vielen Mitgliedsländern auseinanderzubrechen. In den USA vertreten Republikaner:innen einen autoritären Souveränitätsbegriffs – was in einem Land, das an der Spitze internationaler Machthierarchien steht, irrwitzig erscheint. In der Politikwissenschaft wird – ähnlich wie in liberalen Reaktionen auf die NIEO in den 1970er Jahren – vor einer »weaponized interdependence« (Farrell/Newman 2019) gewarnt, die China gegen westliche Ökonomien einsetzen könnte.

Die Sehnsucht nach einer *découplage* (Samir Amin) des Globalen Nordens als Reflex auf die Zumutungen wirtschaftlicher Konkurrenz ist ein zynisches Echo der Dependenztheorie: Angesichts der multiplen Krisen der Naturverhältnisse, der Finanzstrukturen, der Warenströme, der umstrukturierten globalen Arbeitsteilung und der unsteuerbaren Migration von Süd nach Nord ebenso wie von Ost nach West, versucht ein Teil gerade jener Gesellschaften, die diese Dynamiken zentral ins Werk gesetzt haben, sich aus globalen Interdependenzen zu verabschieden. Das geschieht wohlgemerkt ohne die Absicht, die eigene Machtposition über andere aufzugeben.

Es lohnt sich daher, die Konzeption internationaler Interdependenz, wie sie in der NIEO formuliert worden war, wieder ins Zentrum der Diskussion über eine zukünftige Welt(wirtschafts)ordnung zu rücken. Die Globalisierung, die im kapitalistischen Weltsystem unhintergehbar angelegt ist, lässt sich nicht einfach rückgängig machen. Seit dem Zweiten Weltkrieg und seit Entstehung der postimperialen Ordnung nach dem Kolonialismus ist die Globalisierung zudem so weit fortgeschritten, dass sich enge Interdependenzen innerhalb der Weltgesellschaft nicht mehr nachhaltig reduzieren lassen. Auch die Ausgangsdiagnose des Global-Governance-Paradigmas – die Unmöglichkeit einer nationalstaatlichen Lösung grenzüberschreitender Problematiken wie der Klimakatastrophe oder der sozialen Ungleichheit – bleibt richtig. Souveränität kann daher nur als relativer Begriff verstanden werden, im Sinne ausgehandelter Relationen über nationale Grenzen hinweg. Souverän ist

demnach nicht, wer uneingeschränkt regiert, sondern wer in angemessen gestalteten Institutionen gleichberechtigt mitwirkt.

Die Vordenker:innen und Architekt:innen der NIEO setzten vor 50 Jahren auf eine politische Aushandlung globaler Interdependenzen. Zentral war der Gedanke einer politischen Steuerung ökonomischer Austauschbeziehungen durch die Dekolonisierung und Demokratisierung bestehender sowie durch neu zu schaffende Institutionen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen – gepaart mit der radikalen Einhegung privater Kapitalinteressen. Was für liberale Kritiker:innen das Schreckgespenst einer Weltregierung war, könnte heute, angesichts der Klimakatastrophe und eines tendenziell selbstzerstörerischen globalen Finanzsystems, zur Grundlage einer NIEO[2] werden.

Literatur

Amin, Samir (1979): New International Economic Order and strategy for the use of financial surpluses of developing countries. In: *Alternatives: Global, Local, Political*, 4 (4), 477–485.

Appel, Hilary/Orenstein, Mitchell (2018): From triumph to crisis: Neoliberal economic reform in postcommunist countries. Cambridge: Cambridge University Press.

Baldini, Gianfranco/Bressanelli, Edoardo/Gianfreda, Stella (2020): Taking back control? Brexit, sovereignism and populism in Westminster (2015–17). In: *European Politics and Society*, 21 (2), 219–234.

Brand, Ulrich (2018): Der Staat in der kapitalistischen Globalisierung. Nationaler Wettbewerbsstaat und die Internationalisierung des Staates bei Joachim Hirsch. In: Brand, Ulrich/Görg, Christoph (Hg.), Zur Aktualität der Staatsform: Die materialistische Staatstheorie von Joachim Hirsch. Baden-Baden: Nomos, 137–159.

Brandt, Willi (1980): Das Überleben sichern: Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission. Köln: Kiepenheuer & Witsch.

Das, Raju J. (2006): Marxist theories of the state. In: Pressman, Steven (Hg.), Alternative theories of the state. London: Palgrave Macmillan, 64–90.

Deuerlein, Martin (2020): Das Zeitalter der Interdependenz: Globales Denken und internationale Politik in den langen 1970er Jahren. Göttingen: Wallstein.

Dingwerth, Klaus/Pattberg, Philipp (2006): Was ist Global Governance? In: *Leviathan*, 34 (3), 377–399.

Egger, Georg/Fuchs, Daniel/Immervoll, Thomas/Steinmassl, Lydia (Hg.) (2013): Arbeitskämpfe in China: Berichte von der Werkbank der Welt. Wien: Promedia.

Eichengreen, Barry/Lindert, Peter (1989): Overview. In: Eichengreen, Barry/Lindert, Peter (Hg.), The international debt crisis in historical perspective. Cambridge: MIT Press, 1–11.

Ermacora, Felix (2000): Autonomie als innere Selbstbestimmung. In: *Archiv des Völkerrechts*, 38 (3), 285–297.

Farrell, Henry/Newman, Abraham L. (2019): Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. In: *International Security*, 44 (1), 42–79.

Fisch, Jörg (2010): Das Selbstbestimmungsrecht der Völker: Die Domestizierung einer Illusion. München: C. H. Beck.

Genschel, Philipp/Seelkopf, Laura (2015): The competition state: The modern state in a global economy. In: Leibfried, Stephan/Huber, Evelyne/Lange, Matthew/Levy, Jonah D./Stephens, John D. (Hg.), The Oxford handbook of transformations of the state. Oxford: Oxford University Press, 237–252.

Getachew, Adom (2019): Worldmaking after empire: The rise and fall of self-determination. Princeton: Princeton University Press.

Harrison, Graham (2004): The World Bank and Africa: The construction of governance states. London: Routledge.

Harvey, David (2014): Das Rätsel des Kapitals entschlüsseln: Den Kapitalismus und seine Krisen überwinden. Hamburg: VSA.

Heinze, Robert (2023): Eine »Neue Amin-Lektüre«? Der ungleiche Tausch auf dem Weltmarkt und die Rolle des Nationalstaats im Werk von Samir Amin. In: *Peripherie – Politik. Ökonomie. Kultur*, 42 (167–168), 277–299.

James, Paul/Steger, Manfred B. (2014): A genealogy of »globalization«: The career of a concept. In: *Globalizations*, 11 (4), 417–434.

Kalyvas, Andreas (2005): Popular sovereignty, democracy, and the constituent power. In: *Constellations*, 12 (2), 223–244.

Koegler, Caroline/Malreddy, Pavan Kumar/Tronicke, Marlena (2020): The colonial remains of Brexit: Empire nostalgia and narcissistic nationalism. In: *Journal of Postcolonial Writing*, 56 (5), 585–592.

Krasner, Stephen (1985): Structural conflict: The third world against global liberalism. Berkeley: University of California Press.

Lal, Priya (2015): African socialism and the limits of global familyhood: Tanzania and the New International Economic Order in Sub-Saharan Africa. In: *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 6 (1), 17–31.

Latham, Robert (1999): Politics in a floating world: Toward a critique of global governance. In: Hewson, Martin/Sinclair, Timothy (Hg.), Approaches to global governance theory. New York: State University of New York Press, 23–53.

Marx, Karl/Engels, Friedrich (2012 [1848]): Manifest der Kommunistischen Partei. London: Office der »Bildungs-Gesellschaft für Arbeiter«. In: Deutsches Textarchiv, 30.10.2012. https://www.deutschestextarchiv.de/marx_manifestws_1848 (Zugriff am 2.6.2023).

Mahoney, James/Rodríguez-Franco, Diana (2018): Dependency theory. In: Lancaster, Carol/van de Walle, Nicolas (Hg.), The Oxford handbook of the politics of development. Oxford: Oxford University Press, 22–42.

Mazower, Mark (2012): Governing the world: The history of an idea. New York: Penguin Press.

Meissner, Boris (1970): Lenin und das Selbstbestimmungsrecht der Völker. In: *Osteuropa*, 20 (4), 245–261.

Mkandawire, Thandika (1999): Crisis management and the making of »choiceless democracies« in Africa. In: Joseph, Richard (Hg.), The state, conflict and democracy in Africa. Boulder: Lynne Rienner, 119–136.

Morcillo Laiz, Álvaro/Schlichte, Klaus (2016): Rationality and international domination: Revisiting Max Weber. In: *International Political Sociology*, 10 (2), 168–184.

Mortimer, Robert (1986): Review: Global problems without solutions. In: *Third World Quarterly*, 8 (2), 769–773.

Nölke, Andreas/ten Brink, Tobias/May, Christian/Claar, Simone (2019): China. A success story in economic growth. In: Nölke, Andreas/ten Brink, Tobias/May, Christian/Claar, Simone (Hg.), State-permeated capitalism in large emerging economies. New York: Routledge, 40–75.

Wall Street Journal (1982): Volcker offers plan to reduce international financial strain. In: *Wall Street Journal* vom 17.11.1982.

O'Donnell, Guillermo (1987): Brazil's failure: What future for debtors' cartels? In: *Third World Quarterly*, 9 (4), 1157–1166.

Pastor, Manuel (1989): Latin America, the debt crisis, and the International Monetary Fund. In: *Latin American Perspectives*, 16 (1), 79–110.

Prebisch, Raúl (1970): Change and development – Latin America's great task: Report submitted to the Inter-American Development Bank. Washington: Inter-American Development Bank.

Raphael, Lutz (2021): Jenseits von Kohle und Stahl: Eine Gesellschaftsgeschichte Westeuropas nach dem Boom. Berlin: Suhrkamp.

Rosenau, James N/Czempiel, Ernst Otto (1992): Governance without government: Order and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Sachs, Jeffrey (1989): Making the Brady Plan work. In: *Foreign Affairs*, 68 (3), 87–104.

Schlichte, Klaus (2015): Der internationale Staat. Parallelen politischer Herrschaft in Zentralasien und Subsahara-Afrika. In: Burchardt, Hans-Jürgen/Peters, Stefan (Hg.), Der Staat in globaler Perspektive: Zur Renaissance der Entwicklungsstaaten. Frankfurt a.M.: Campus, 137–156.

Senghaas, Dieter (Hg.) (1979): Kapitalistische Weltökonomie: Kontroversen über ihren Ursprung und ihre Entwicklungsdynamik. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Slobodian, Quinn (2019): Globalisten. Das Ende der Imperien und die Geburt des Neoliberalismus. Berlin: Suhrkamp.

UN – Vereinte Nationen (1960): Resolution der Generalversammlung. 1514 (XV). Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker. 14.12.1960. https://www.un.org/depts/german/gv-early/ar1514-xv.pdf (Zugriff am 12.6.2023).

UN – Vereinte Nationen (1974a): UN General Assembly, Resolution A/RES/3201(S-VI). Declaration on the Establishment of a New International Economic Order. 1.5.1974. https://digitallibrary.un.org/record/218450/files/A_RES_3201%28S-VI%29-EN.pdf Zugriff am 12.6.2023).

UN – Vereinte Nationen (1974b): UN General Assembly, Resolution A/RES/3202(S-VI). Programme of action on the establishment of a New International Economic Order. 1.5.1974. https://digitallibrary.un.org/record/218451/files/A_RES_3202%28S-VI%29-EN.pdf (Zugriff am 12.6.2023).

Wade, Robert H. (2018): The developmental state: Dead or alive? In: *Development and Change*, 49 (2), 518–546.

Weber, Isabella (2023): Das Gespenst der Inflation: Wie China der Schocktherapie entkam. Berlin: Suhrkamp.

Woo-Cumings, Meredith (Hg.) (1999): The developmental state. Ithaca: Cornell University Press.

Yeung, Henry Wai-chung (2017): Rethinking the East Asian developmental state in its historical context: Finance, geopolitics and bureaucracy. In: *Area Development and Policy*, 2 (1), 1–23.

Grenzen der Ressourcensouveränität
Extraktivismus und Proteste in Nordafrika

Kressen Thyen[1]

Als der algerische Präsident Houari Boumedienne 1974 die 6. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen (UN) eröffnete, betonte er die Kontrolle der unabhängigen Staaten über ihre natürlichen Ressourcen als zentrales Anliegen der Neuen Weltwirtschaftsordnung (NIEO). Tatsächlich galt die Kombination aus Souveränität und Ressourcen in den damaligen Debatten als Schlüssel für die Befreiung der ehemaligen Kolonien aus ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit von den Kolonialmächten sowie ihrer Bevölkerungen aus der Armut. Bereits in den 1950er Jahren hatte eine Initiative des Globalen Südens die ständige Souveränität über natürliche Ressourcen (*permanent sovereignty over natural resources*) gefordert (Boysen 2014). 1962 erkannte die UN-Generalversammlung diese Forderung an, die sollte nun zur Grundlage der NIEO werden. Konkret ermöglichte dieses Prinzip den postkolonialen Regierungen, die Vermögenswerte ausländischer Investoren zum öffentlichen Nutzen und gegen »angemessene Kompensation« zu enteignen (UN 1962). In allen Staaten Nordafrikas kam es daraufhin zu einer Rückführung von während der Kolonialherrschaft enteignetem Agrarland in nationale Hände. Darüber hinaus verstaatlichten Regierungen die wesentlichen Erdöl-, Erdgas- und Bergbauindustrien. Ziel dieser zentralen Aneignung natürlicher Ressourcen war es, die daraus entstehenden Einnahmen ausländischen Investor:innen zu entziehen und zugunsten der Entwicklung des jeweiligen Landes sowie des Allgemeinwohls seiner Bevölkerung einzusetzen.[2]

---

1 Ich bedanke mich bei Mohamed Alloui, studentischer Mitarbeiter an der Universität Bremen, für die Hintergrundrecherchen zu diesem Beitrag. Der Beitrag wurde gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) – Projektnummer 374666841 – SFB 1342.

2 Siehe hierzu ausführlicher Gilbert 2013; Khoday 2013; Boysen 2014; Feichtner 2016.

Diese Ziele wurden nur teilweise erreicht. Trotz der Ressourcensouveränität vermochten es die nordafrikanischen Staaten nie, dem neokolonialen Wirtschaftsmodell – gekennzeichnet durch exportorientierte Ressourcenextraktion und eine geringe wirtschaftliche Diversifizierung – gänzlich zu entkommen: Nordafrikas Rolle in der Weltwirtschaft besteht bis heute in der Ausbeutung und dem Export natürlicher Ressourcen. Das betrifft Erdöl und Gas in Algerien und Tunesien, Phosphate in Marokko und Tunesien und Edelmetalle in Marokko. Außerdem trägt die Übernutzung von Agrarland und Grundwasser im Rahmen der exportorientierten Bewässerungslandwirtschaft und in Kombination mit dem wasserintensiven Tourismus in Marokko und Tunesien zu einer Verödung weiter Landstriche bei. Dieses auch als Extraktivismus bezeichnete Wirtschaftsmodell hat zahlreiche sozioökologische Folgen, darunter Naturzerstörung, gesundheitliche Belastungen und landesweite Unterbrechungen der Trinkwasserversorgung.[3] Zudem generieren die modernen extraktiven Industrien im Vergleich zu anderen Sektoren wenig direkte oder indirekte Beschäftigung vor Ort. Das führt zu dem Widerspruch, dass trotz des relativen Ressourcenreichtums ein Großteil der lokalen Bevölkerungen in Armut lebt (Hamouchène 2019).

Betroffen von den mannigfaltigen Krisen sind insbesondere die ländlichen *working poor*, also Kleinbäuer:innen, landlose Arbeiter:innen, Fischer:innen und junge Arbeitslose. Bei diesen regt sich zunehmend Widerstand in Form von Protesten. Gegenstand der Proteste sind sowohl die konventionelle Rohstoffextraktion als auch der Land- und Wassermangel, der durch den Ausbau wasserintensiver Exportlandwirtschaft sowie Investitionen im Bereich der erneuerbaren Energien hervorgerufen wird. Auch wenn sich die Proteste je nach natürlicher Ressource und Zielsetzung unterscheiden – so stehen etwa Forderungen *für* die Erschließung weiterer Rohstoffvorkommen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze solchen *gegen* Umweltverschmutzung, Landenteignungen und Wasserknappheit gegenüber –, ist ihnen eines gemein: die Verknüpfung materieller Forderungen mit Erfahrungen der *hogra*. Dieser Begriff aus dem nordafrikanischen Dialekt des Arabischen umschreibt Unterdrückung, Ungleichbehandlung und Herabwürdigung von Machtlosen durch »die Mächtigen« (Hannoum 2020: 35). Als Mächtige gelten dabei neben Vertreter:innen

---

3 Dieser Beitrag versteht unter Extraktivismus den massiven Abbau (meist) unverarbeiteter natürlicher Ressourcen für den Export, der sich an der Nachfrage der Industrieländer orientiert. Der Extraktivismus erstreckt sich vom Abbau von Bodenschätzen über die Land- und Forstwirtschaft und Fischerei bis hin zum Tourismus (Acosta 2018).

des Staates alle, welche die bestehende Ordnung unterstützen oder von ihr profitieren. Nicht selten ziehen Protestierende dabei Parallelen zur kolonialen Ausbeutung und drücken damit ihren Missmut darüber aus, dass historische Prozesse nach dem Zweiten Weltkrieg (wie antikolonialer Widerstand, Staatsgründung, binnenzentrierte Entwicklung oder die Institutionalisierung der staatlichen Ressourcensouveränität) nicht zum erhofften Maß an konkreter, spürbarer Souveränität im Sinne von Selbst- und Mitbestimmung führten (Allal/Bennafla 2011; Belakhdar 2015; Hamouchène 2019).

Die Proteste decken die theoretischen und faktischen Grenzen dessen auf, was seinerzeit mit dem Prinzip der Ressourcensouveränität erzielt werden sollte: Vor 50 Jahren sah man die Lösung gegen koloniale Ausbeutung und Entmachtung noch darin, entscheidende Ressourcen der Kontrolle ausländischer Investor:innen zu entziehen und sie unter staatliche Souveränität zu bringen. Entgegen den ursprünglichen Erwartungen verhalf der Ressourcennationalismus den progressiven Ideen und Programmatiken der postkolonialen Bewegung jedoch mitnichten zur Geltung. Stattdessen führte er zum erwähnten staatszentrierten Extraktivismus, gegen dessen negative Folgen heutige Protestbewegungen nun kämpfen. Im Folgenden möchte ich zunächst skizzieren, wie es hierzu kommen konnte. Anschließend beleuchte ich aktuelle Ressourcenproteste in Algerien, Marokko und Tunesien. Davon ausgehend diskutiere ich die Grenzen einer auf Staat und Markt bezogenen Auffassung von Ressourcensouveränität und plädiere für ein zeitgemäßes, lokal orientiertes Verständnis dieser Souveränität.

Das Prinzip der Ressourcensouveränität und der extraktive Staat

Das heutige extraktivistische Wirtschaftsmodell der nordafrikanischen Staaten steht in direkter Kontinuität der kolonialen Wirtschaftspolitik Frankreichs in Nordafrika, die auf zwei Säulen ruhte: erstens der Erschließung und Ausfuhr von Bodenschätzen und zweitens dem Ausbau einer exportorientierten Landwirtschaft (Saul 2016). Konkret bestand das koloniale Modell darin, zugunsten der Bedürfnisse der Wirtschaft in den kolonialen Metropolen lokale Ressourcen aus den Kolonien abzuschöpfen. Dementsprechend war die vorwiegend privatisierte Exportstrategie von französischen Investor:innen, Siedler:innen und nationalen Eliten dominiert. Diese vereinnahmten die wirtschaftlichen Gewinne für sich. Diese Politik wurde von erheblichen sozialen Umbrüchen begleitet. Das gilt insbesondere für die Erbauung von

Bergbaustädten in zuvor dünn besiedelten Gebieten sowie die massenhafte Enteignung nordafrikanischer Kleinbäuer:innen mit der Folge einer rapiden Urbanisierung und Proletarisierung der nordafrikanischen Gesellschaften (Berque 1961). Gleichzeitig führte die Umverteilung kolonialstaatlicher Ressourcen von den ländlichen, inneren Landesregionen in die reichen, von Siedler:innen bewohnten Küstenstädte zu erheblichen soziogeografischen Ungleichheiten (Zghal 1965). Vor diesem Hintergrund ist es wenig verwunderlich, dass die Debatte um die Nationalisierung von Ressourcen – einschließlich enteigneten Agrarlands – bereits in den Unabhängigkeitsbewegungen ihren Widerhall fand (Ajl et al. 2021).

Nach der staatlichen Unabhängigkeit erhoben die vom antikolonialen Kampf geprägten Regierungen die Forderung nach Ressourcensouveränität zum Programm. Ausgehend vom 1962 durch die UN anerkannten Prinzip der Ressourcensouveränität unternahmen die unabhängigen Regierungen erste Landreformen – Algerien 1962, Marokko 1963 und Tunesien 1964 (El Nour 2022). In diesen Landreformen verstaatlichten die Regierungen wesentliche Bodenschätze, die sich bis dahin maßgeblich in französischer Hand befanden, insbesondere die Phosphatminen in Tunesien 1961 und die Erdölfelder in Algerien 1971 (Naylor 2000; Ghilès/Woertz 2018).[4] In den folgenden Jahrzehnten wurden die Gewinnung von Bodenschätzen und der Ausbau bewässerter Landwirtschaft zu zentralen Merkmalen nordafrikanischer Entwicklungspolitiken. Bis in die 1970er Jahre hinein setzten die Regierungen auf Exporterlöse, um ihre jeweilige Wirtschaft zu diversifizieren und ihre wohlfahrtsstaatlichen Versprechen einlösen zu können. Algerien und Tunesien konnten von einem Anstieg der internationalen Ölpreise profitieren. Daher kam es insbesondere in dieser Zeit zu einem beeindruckenden Ausbau des öffentlichen Bildungs- und Gesundheitswesens sowie der allgemeinen Strom- und Wasserversorgung.

Tatsächlich stieß dieses Entwicklungsmodell jedoch bald an seine Grenzen. Bereits in den 1960er Jahren gab es erste Anzeichen, dass die staatliche Ressourcensouveränität alleine die ungleichen Wirtschaftsverhältnisse nicht auszugleichen vermochte. Einerseits blieben die nordafrikanischen Staaten

4 In Marokko, das damals ein formell eigenständiges Protektorat Frankreichs war, wurden die Phosphatvorkommen bereits 1920 unter Generalresident Lyautey verstaatlicht, um die private Konkurrenz um Konzessionen zu beenden und die französische Vormachtstellung zu sichern (Avermaete 2012).

beim Ausbau der verarbeitenden Industrien weiterhin stark von ausländischem Kapital abhängig. Andererseits waren die regionalen Ökonomien aufgrund der geringen Diversifizierung verstärkt anfällig für schwankende Weltmarktpreise. Nur in Ausnahmefällen konnten produzierende Staaten diese einseitig bestimmen, wie etwa die Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) nach 1973.

Die postkoloniale Vision der NIEO setzte genau hier an, indem sie das Prinzip der Ressourcensouveränität an die Schaffung weiterer Bedingungen knüpfte. Unter diesen sollten die unabhängigen Staaten nicht nur selbst über ihre Ressourcen bestimmen, sondern diese auch selbst ausbeuten und vermarkten können: Zum Programm der NIEO gehörten Technologietransfers, Finanzhilfen und Reparationszahlungen (Boysen 2014). Diese Forderungen wurden jedoch nie erfüllt und die Nord-Süd-Beziehungen diesbezüglich nie reformiert. Stattdessen stärkten die Liberalisierung des internationalen Handelsregimes und die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) den Status ausländischer Direktinvestitionen. Zudem schränkten neue internationale Standards für Exportprodukte die jüngst erkämpfte Ressourcensouveränität faktisch ein (Feichtner 2016). Aufgrund dieser Entwicklungen konnten die unabhängigen Regierungen weder die angestrebte wirtschaftliche Diversifizierung erreichen, noch die strukturelle Ungleichheit zwischen Ländern des Globalen Nordens und jenen des Globalen Südens überwinden.

Diese Prozesse auf internationaler Ebene wurden begleitet von innerstaatlichen Veränderungen, durch die sich globale in lokale Ungleichheiten übersetzten. Tatsächlich boten weder das Prinzip der Ressourcensouveränität noch die NIEO eine Antwort auf die Frage, ob und wie in den Staaten je eine sozial nachhaltige Umverteilung zu erreichen sei. Bestrebt, die jüngst erreichte politische Unabhängigkeit durch wirtschaftliche Souveränität im Sinne einer binnenzentrierten Industrialisierung zu ergänzen, spiegelte die NIEO in erster Linie den Wunsch der aufstrebenden Führungsschichten des Globalen Südens wider, ihren Einfluss innerhalb der vom Globalen Norden dominierten Weltwirtschaft neu auszuhandeln (Özsu 2023; Veit/Fuchs in diesem Band). Anders als ursprünglich erwartet brachte der damit einhergehende Ressourcennationalismus nicht sozioökonomische Entwicklung und Gleichheit, sondern führte zu nicht demokratischen Bündnissen zwischen Eliten in Staat und Wirtschaft. Nach dem Scheitern importsubstituierender Wirtschaftsmodelle schwenkten ab den 1970er Jahren alle nordafrikanischen Regierungen – wenn auch in Ausmaß und Geschwindigkeit unterschiedlich – auf einen neuen wirtschaftsliberalen und innenpolitisch autoritären

Kurs ein. Diese von starkem Klientelismus begleitete Regierungspolitik brachte erhebliche sozioökonomische Ungleichheiten mit sich. Diese verfestigten das in der Kolonialzeit entstandene Gefälle zwischen reichen (Küsten-)Städten und marginalisiertem Landesinneren und verstärkten es teilweise sogar noch (Mills/Alhashemi 2018).

In den 1980er Jahren vertieften Politiken der wirtschaftlichen Liberalisierung den Bruch zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Ansprüchen an Souveränität und Entwicklung noch. Während Letztere nach wie vor Selbstbestimmung und soziale Gerechtigkeit in den Vordergrund stellten, forderten staatliche Strukturanpassungsprogramme (Teil-)Privatisierungen gewichtiger Sektoren sowie einen Abbau von Investitions- und Handelsbeschränkungen. Das begünstigte die Konzentration von nationalem Kapital in den Händen weniger Großunternehmer:innen, die zudem eng mit den Staatseliten verbunden waren, aber auch eine erneute Öffnung des Rohstoff- und Agrarsektors für transnationale Investitionen. Das hatte wiederum eine Verflechtung staatlicher und privater sowie nationaler und transnationaler Interessen zufolge. Die technologische und finanzielle Aufwertung der Exportbranchen sollte genau diese Interessen bedienen. Letztlich wurden nordafrikanische Unternehmen (auch staatliche) damit selbst zu Akteur:innen des internationalen Extraktivismus – ganz entgegen der an die Ressourcennationalisierung gekoppelten Wohlfahrtsversprechen.[5]

Für die nordafrikanischen Gesellschaften hatte die internationale (Re-)Priorisierung des Marktes über Fragen globaler sozialer Gerechtigkeit tiefgreifende Konsequenzen. Einsparungen im öffentlichen Sektor, kombiniert mit einer zunehmenden Mechanisierung, kosteten viele Arbeitsplätze. Zudem beraubte die (Teil-)Privatisierung der Staatsunternehmen große Teile der

5 Die Ressourcenextraktion durch nordafrikanische Unternehmen beschränkt sich heute längst nicht mehr auf die eigenen Länder. Die marokkanische Minengesellschaft Managem (Teil der königlichen Holdinggesellschaft Al Mada, vormals Société Nationale d'Investissement, SNI) baut beispielsweise unter Beteiligung der chinesischen Gruppe Wanbao in fünf afrikanischen Ländern Edelmetalle ab. Das staatliche Phosphatunternehmen Office Chérifien des Phosphates (OCP) ist sogar auf fünf Kontinenten präsent, unter anderem in Joint Ventures mit Unternehmen aus Deutschland, Belgien, Spanien, den USA und den Vereinigten Emiraten (OCP o.J.). Hinzu kommen zahlreiche Tochtergesellschaften, davon alleine zwölf auf dem afrikanischen Kontinent (OCPA 2019). Die Cevital, ein im Agrar- und Lebensmittelsektor führendes algerisches Firmenkonglomerat, besitzt Subunternehmen in Frankreich, Italien und Spanien. Zudem ist es in Brasilien, Dschibuti und Malaysia aktiv (Cevital o.J.).

Arbeiter:innenschaft der vergleichsweise großzügigen Sozialversicherung des öffentlichen Dienstes (Camau 1997). Das tunesische Staatsunternehmen Compagnie des Phosphates de Gafsa (CPG) beschäftigte 2010 nur noch ein Drittel so viele Beschäftigte wie in den 1980er Jahren (Allal/Bennafla 2011). Gleichzeitig untergräbt die von Entwicklungsinteressen getriebene Rohstoffgewinnung zunehmend die ökologischen Lebensgrundlagen in den Minenregionen von Kleinbäuer:innen. So geht die Neuerschließung von Ressourcen verstärkt mit zerstörerischen Abbaumethoden wie offenem Tagebau oder Fracking einher. Der hohe Wasserbedarf der Minen, aber auch des Obst- und Gemüseanbaus für den europäischen Markt, erhöht angesichts ohnehin knapper werdender Wasservorkommen den Wassermangel. Zudem nahmen seit den 2000er Jahren Landenteignungen für Investitionsvorhaben in öffentlich-privater Partnerschaft zu. In Marokko etwa führten Umwidmungen von Staatsland und Allmenden durch die nationale Behörde für Ländliche Entwicklung in den vergangenen 20 Jahren zu einer enormen Umverteilung von Landbesitz und Landnutzung. Der größte Anteil des Landes ging dabei an Phosphatunternehmen, gefolgt von Bauinvestoren und landwirtschaftlichen Großbetrieben (Mahdi 2018). All dies steigert das Potenzial sozialer Verwerfungen, was sich an einer starken Zunahme ländlicher Proteste zeigt.

Ressourcenbezogene Proteste in Nordafrika

Die Rohstoffextraktion in Nordafrika war schon immer von Verteilungskonflikten begleitet. Doch in den letzten 15 Jahren haben diese Ressourcenkonflikte deutlich an Intensität gewonnen. Dies ist auf eine generelle Verschärfung sozioökonomischer Lebenslagen zurückzuführen. Auch manifestieren sich wiederkehrende Hitze- und Trockenperioden im Rückgang von Grundwasserspiegeln, weshalb sich mit der thematischen Anerkennung von Klimawandel und ökologischen Veränderungen auch die Wasserfrage neu stellte. Neben diesen strukturellen Bedingungen waren vor allem die arabischen Massenproteste von 2010/2011 mit ihrem Anspruch an soziale Gerechtigkeit und Selbstbestimmung ein wichtiger Treiber für die Verschärfung der Ressourcenkonflikte. So gelten etwa in Tunesien die Aufstände in der Phosphatstadt Gafsa 2008 gar als Vorläufer des sogenannten Arabischen Frühlings, der Ende 2010 in der agrarischen, von Enteignungen betroffenen Kleinstadt Sidi Bouzid begann (Fautras 2015).

Trotz der politischen Bedeutung der Ressourcenkonflikte wäre es falsch, auf eine vereinte antiextraktivistische Bewegung zu schließen. Tatsächlich handelt es sich um heterogene, oft sehr lokale Proteste, die sich entlang dreier Konfliktlinien entzünden (siehe hierzu auch Feichtner 2016): Erstens angesichts flagranter soziogeografischer Ungleichheiten an der Verteilung der Gewinne aus der Ressourcenabschöpfung. Zweitens an der Art der Ressourcenabschöpfung, insbesondere wenn diese mit Naturzerstörung und Menschenrechtsverletzungen einhergeht und drittens an der Frage, ob und in welchem Ausmaß natürliche Ressourcen überhaupt abgeschöpft werden sollten. Dabei ist es wichtig zu sehen, dass Ziele, Intensität und Verlauf der Auseinandersetzungen je nach Ressource (Erdöl, Erdgas, Phosphate, Land, Wasser) sowie je nach der materiellen und kulturellen Bedeutung ebendieser für die Bevölkerung variieren. Gemein ist allen Protesten jedoch die Forderung nach Mitbestimmung bei der Ausbeutung und Nutzung vorhandener natürlicher Ressourcen – seien es Bodenschätze, Agrarflächen oder Wasservorkommen. Im Folgenden beleuchte ich drei unterschiedliche Ressourcenproteste: Erdöl- und Gasproteste, Phosphatproteste sowie Land- und Wasserproteste. Davon ausgehend zeige ich die Grenzen der Ressourcensouveränität auf, wie sie in der NIEO angedacht war.

Erdöl- und Gasproteste

Konflikte im Zusammenhang mit der Erdöl- und Gasgewinnung entzünden sich in erster Linie an der Frage, wem die daraus resultierenden Gewinne zustehen und wie diese innerhalb der Bevölkerung verteilt werden sollten. Diese Konflikte sind in der algerischen Sahara besonders ausgeprägt, deren Einwohner:innen trotz der reichen Rohstoffvorkommen überdurchschnittlich von Armut betroffen sind. Bereits 2004 forderte eine Delegation von Vertreter:innen mehrerer Städte der Region daher die Priorisierung lokaler Einwohner:innen bei der Vergabe von Arbeitsplätzen, ein von gewählten Vertreter:innen kontrolliertes Entwicklungsprogramm für die Region sowie den Stopp der Teilprivatisierung des staatlichen Ölkonzerns Sonatrach. Diese »Bewegung der Kinder des Südens«, wie sie sich nennt, sah sich harter Repression ausgesetzt, was wiederum neue Proteste hervorrief – friedliche wie gewaltsame. Spätestens als 2013 in Ouargla eine Massendemonstration gegen *hogra*, als soziale Ungerechtigkeit erlebte Arbeitslosigkeit und die Vergabe privater Bohrlizenzen stattfand, erhielt die Bewegung landesweite Aufmerksamkeit (Belakhdar 2015).

Mit der Bekanntgabe von Plänen zur Erschließung von Schiefergasfeldern in Salah im Dezember 2014 nahmen die Proteste auch eine ökologische Dimension an. Slogans wie »Verlasst uns, (aber) tötet uns nicht!« oder »Die Unbarmherzigkeit der Natur reicht uns aus« verbreiteten sich in mehreren Städten und betonten die befürchteten gesundheitlichen und ökologischen Konsequenzen des Frackings in einer bereits marginalisierten und vom Klimawandel bedrohten Region (Echorouk Online 2015). Dennoch weitete Sonatrach seine Zusammenarbeit mit transnationalen Unternehmen weiter aus, darunter der deutsche Gas- und Ölproduzent Wintershall Dea (Sonatrach 2020). Dies führte im Sommer 2021 zu einer erneuten Protestwelle. Die zunächst friedlichen Proteste entwickelten sich zu gewaltsamen Aufständen, nachdem ein führender Aktivist wegen vermeintlicher Anstiftung zu Terror verurteilt worden war. Zur Befriedung der Bewegung schaltete die Regierung einen nationalen Ombudsmann ein, der eine Lösung mit den Protestierenden verhandeln sollte (Daoudi 2021). Derlei Mediationsbemühungen konnten jedoch nicht verhindern, dass die andauernden Proteste insgesamt sowohl von einem Anstieg staatlicher Repression als auch von Militanz innerhalb der sozialen Bewegungen begleitet werden (Ghanem 2021). Dies offenbart ein Dilemma nordafrikanischer Autokratien: es kann durchaus zu einer Überlagerung und Kumulation verschiedener Protestbewegungen kommen, die sich letztlich sowohl gegen die Ressourcenextraktion als auch gegen den Staat richten.

Auch wenn die Erdölförderung in Tunesien im Vergleich zu Algerien wirtschaftlich weniger bedeutend und größtenteils in privater Hand ist, zeigen sich dort ähnliche Protestdynamiken. Hier starteten Bewohner:innen der Region Tataouine 2015 die Kampagne »Wo ist das Öl?«, in der sie die privaten Öl- und Gasunternehmen des Nepotismus und der Verschleierung des wahren Werts ihrer Abbaustätten beschuldigten. Zwei Jahre später besetzten Demonstrant:innen eine Ölanlage in Kamour und forderten eine gerechte Verteilung der Einnahmen. Insbesondere verlangten sie eine Reinvestition von 20 Prozent der Profite in der Region, dazu die rechtlich bindende Auflage für Unternehmen, mindestens 4.500 Arbeitsplätze zu schaffen, einmalige Investitionen in Höhe von umgerechnet 40 Millionen Euro in die öffentliche und soziale Infrastruktur, einen Entwicklungsfonds sowie die Überprüfung und Neuverhandlung aller Konzessionen (Altarhoni 2017). Nach drei Monaten Blockade, die zu erheblichen Gewinneinbußen führte, erklärte die tunesische Regierung alle strategischen Ölgewinnungsstandorte zu Militärzonen. Nachdem Militärs einen Demonstranten getötet hatten, stimmte die Regierung den Forderungen der Protestbewegung zu (McCarthy 2022). Die Regierung hielt ihre

Versprechen jedoch kaum, was 2020 erneute Proteste und Blockaden hervorrief. Erst als transnationale Ölunternehmen mit einer Rückgabe ihrer Konzessionen drohten und erste Lohnsenkungen vornahmen, kam es schließlich zu einer erneuten Einigung zwischen Protestbewegung und Regierung (Meddeb 2021).

Ebenso wie in Algerien bekommen auch in Tunesien die Erdöl- und Gasproteste zunehmend eine umweltpolitische Dimension. Dies ist insbesondere auf den Inseln von Kerkennah zu beobachten, wo in den 1990er Jahren Öl- und Gasförderplattformen errichtet worden waren. Die Betreiber:innen sind wie in Tataouine private, meist transnationale Unternehmen, wobei der Staatsbetrieb Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières (ETAP) 50 Prozent der Anteile hält. Größere Proteste brachen hier 2016 aus, nachdem eines der ansässigen Ölunternehmen seine Zahlungen in einen Entwicklungsfond zur Schaffung lokaler Arbeitsplätze einstellte (Feltrin 2018). Im selben Jahr kam es zu einer Ölpest, die für die Bevölkerung umso dramatischer war, als viele der ansässigen Familien vom Fischfang leben und sich seit der Erschließung der Bohrstandorte zunehmend ihrer Lebensgrundlagen beraubt sehen. Die Aussichten der betroffenen Fischer:innen auf eine erfolgreiche Klage zerschlugen sich, woraufhin das verantwortliche Unternehmen zum Ziel wütender Proteste wurde. Die Regierung schickte den Umweltminister persönlich auf die Inseln, um einer Eskalation und Radikalisierung der Proteste vorzubeugen (Robert 2021). Die ursprünglich heterogenen Proteste vereinten sich zu einer kollektiven Protestfront, die Forderungen nach lokalen Arbeitsplätzen in der Ölindustrie sowie nach mehr Naturschutz in einem neuen Protestziel zusammenführte. Die Protestierenden forderten nun eine nachhaltigere und für die Bevölkerung profitablere Nutzung der Öl- und Gasvorkommen.

Phosphatproteste

Heftige Proteste entzünden sich auch am Phosphatabbau in Marokko und Tunesien.[6] Die beiden staatlichen Phosphatunternehmen gehören zu den größten Arbeitgebern des Landes. Dennoch generiert die Phosphatindustrie nur in

6 Marokko verfügt über die weltweit größten Phosphatvorkommen und steht bei der Produktionsmenge weltweit an zweiter Stelle hinter China. Tunesien nahm vor 2011 Platz 5 ein. Nachdem Proteste zu Produktionsausfällen führten, fiel das Land jedoch auf Platz 10 ab (Pistilli 2022).

begrenztem Maße Wohlstand und Arbeitsmöglichkeiten für die lokale Bevölkerung – gerade im Vergleich zur Ölbranche, in der Staaten weitaus höhere Gewinne erzielen, die sich prinzipiell umverteilen ließen. Die Menschen, die in den Phosphatabbauregionen leben, sind überproportional von den gesundheitlichen und ökologischen Folgen des Abbaus betroffen, insbesondere nach der Umstellung von Unter- auf Übertagebau in den 1990er Jahren (Hibou 2015).

Der Hauptkonflikt um die Phosphatindustrie, der die Protestdynamik bestimmt, entzündete sich ähnlich wie bei der Ölindustrie an der Frage der Verteilung der Gewinne sowie der Schaffung lokaler Arbeitsplätze. In Tunesien legten die sogenannten großen Gafsa-Aufstände zwischen 2008 und 2009 erstmals die gesamte Phosphatindustrie lahm. Sie wurden ausgelöst von Vorwürfen korrupter Einstellungspraktiken. Von der Heftigkeit der Proteste überrascht, riegelte die Polizei die beteiligten Gemeinden in einem Quasi-Belagerungszustand sechs Monate lang ab (Chouikha/Gobe 2009). Seit den Umbrüchen 2011 wurden in der Region wiederholt Minen und Fabriken besetzt. Die Minen in Oum Laarayes und Redeyef standen knapp ein halbes Jahr lang still. Dies beeinträchtigte die Phosphatproduktion derart, dass der Rohstoff vorübergehend importiert werden musste (Blaise 2020a). Um die Proteste zu befrieden und die Produktion in einer angespannten wirtschaftlichen Lage wieder aufnehmen zu können, stellte die tunesische Regierung Tausende junge Arbeitslose auf fiktiven Stellen ein – also ohne konkrete Arbeitsaufgaben. Alleine das Staatsunternehmen CPG schuf 8.000 solcher Stellen, sodass es 2018 schätzungsweise 13.500 Arbeiter:innen beschäftigte, ohne dass dies wirtschaftlich gerechtfertigt gewesen wäre (Boumiza 2018).

In Marokko ist eine ähnliche, wenngleich weniger dramatische Dynamik beobachtbar. Khouribga, wo sich die größte Phosphatmine des Landes befindet, wurde zur Hochburg der Proteste gegen den Staatskonzern OCP Group. Die friedlichen Demonstrationen vorwiegend junger Arbeitsloser gingen hier teilweise in gewaltsame Ausschreitungen und Blockaden zentraler Güterbahnstrecken über. Auch die marokkanische Regierung reagierte mit einer Mischung aus Repression und der Schaffung (teils fiktiver) Arbeitsplätze, um die Proteste einzudämmen.

Neben Verteilungskonflikten spielten auch beim Phosphatabbau Umweltkonflikte eine zunehmende Rolle. Diese haben ihren Ursprung in den 1980er Jahren. Exemplarisch für Marokko ist dabei die Stadt Safi, der Standort einer weiterverarbeitenden Phosphatfabrik. Hier führten mehrere Chemieunfälle zu erheblichen Umweltschäden mit schwerwiegenden Folgen für landwirtschaftliche Aktivitäten, darunter auch den Fischfang. Die lokale Bevölkerung

leidet in einem hohen Maß an Krebserkrankungen, Nierenversagen und Knochenkrankheiten (White 2015). Eine besonders starke Protestwelle erschütterte die Stadt 2014, als die Regierung die Errichtung eines zusätzlichen Wärmekraftwerks ankündigte (Bouraque 2014). Der Bau wurde 2018 fertiggestellt. In Tunesien zeigt sich ein vergleichbares Bild in Gabès, einst eine einzigartige Küstenoase und nun eine der am stärksten verschmutzen Städte des Landes.[7] Diese Verschmutzung führte zu Protesten der Stadtbevölkerung, aber auch von Bäuer:innen und Fischer:innen aus dem Umland. Diese fordern seit über 30 Jahren eine Kompensation für verseuchte und daher unverkäufliche Produkte (Blaise 2020b; Robert 2021). Die Proteste werden teilweise von Auseinandersetzungen um Land und Wasserressourcen überlagert, da die Wasserbohrungen der Industrie lokale Brunnen, aber auch noch erhaltene Teile der Oase zunehmend austrocknen.

Land- und Wasserproteste

In ländlichen Protesten gegen die Enteignung und Privatisierung von Land und Wasserressourcen werden Forderungen nach lokaler Souveränität über Gemeinschaftsgüter besonders deutlich. Auch diese Proteste nahmen in den vergangenen Jahrzehnten merklich zu. Grund hierfür sind neben historisch begründeten Ansprüchen auf bereits verstaatlichtes Agrarland die zunehmende Umwidmung von noch bestehenden Allmenden in Bau- und Industrieflächen sowie der disproportional hohe Wasserverbrauch von Minenindustrie und Exportlandwirtschaft. Dieser trägt neben regelmäßigen Ausfällen der Trinkwasserversorgung auch zu sinkenden Grundwasserspiegeln bei (Mayaux/Rousseau 2021). Die Proteste werden in erster Linie von Kleinbäuer:innen und landlosen Arbeiter:innen getragen, die sich neben ihren Lebensgrundlagen auch ihres soziokulturellen Erbes beraubt sehen. Dabei handelt es sich jedoch weniger um eine einheitliche Bewegung als vielmehr um eine Vielzahl lokaler Proteste, deren Forderungen stark von den jeweiligen spezifischen örtlichen Umständen geprägt sind und die vorrangig auf nachbarschaftlichen Netzwerken beruhen.

Der Protest der agropastoralen Bevölkerung im marokkanischen Imider ist emblematisch für diese Form der Proteste. Sie richtet sich gegen Managem,

---

7 Nach offiziellen Angaben pumpte die CPG 2017 täglich 14.000 Tonnen Phosphorgips in den Golf von Gabès (Arabnews 2017).

den Betreiber der größten Silbermine Afrikas. Die Mine generiert keine nennenswerten Beschäftigungsmöglichkeiten für die lokale Bevölkerung, hat aber verheerende Auswirkungen auf die Natur. Konkret führen ihre Wasserbohrungen zu einer Trockenlegung des traditionellen Bewässerungssystems. Die für die Herauslösung des Silbers verwendeten Chemikalien verseuchen zugleich die umliegenden Böden (Bouhmouch/Bailey 2015). In einem fast zehn Jahre währenden Sit-in forderte die Bevölkerung Reparationen für Umweltschäden, Stipendien für Studienzwecke, bessere Bildungschancen sowie einen gerechten Anteil der Gewinne aus dem Silberabbau, der zudem nachhaltiger gestaltet werden soll. Dabei bekamen die lokalen Souveränitätsansprüche zunehmend eine ethnische Komponente, befeuert von Narrativen einer bereits Jahrhunderte währenden Unterdrückung der ansässigen Amazigh (auch Berber genannt) durch Kolonialismus, Arabisierung und Zentralstaatlichkeit (El Khalaoui/Bogaert 2019). Ähnliche Protestdynamiken sind bei der Errichtung des Sonnenkraftwerks Noor in Ait Oukrour zu beobachten. Das halbstaatliche, unter anderem mit Investitionen aus Deutschland finanzierte Projekt wurde auf ehemaligem Gemeinschaftsland errichtet. Dies wurde von fortwährenden Demonstrationen und Hungerstreiks gegen die mangelnde Entschädigung sowie gegen die Verarmung der lokalen Gemeinschaft begleitet (Rignall 2021). Daneben gibt es Wasserproteste in Reaktion auf die exportorientierte Agrarwirtschaft. In Zagora, nahe der algerischen Wüste, fordert die lokale Bevölkerung in sogenannten »Durstprotesten« ihr Recht auf Trink- und Bewässerungswasser ein. Grund für den Wassermangel ist der Anbau von Melonen für den europäischen Markt, der beinahe die kompletten Wasserreserven der semiariden Region in Anspruch nimmt. Neben seinen Folgen für Natur und Bodenqualität bedroht dieser Anbau auch die Menschen in ihrem Überleben (Bossenbroek et al. 2023). Ein ähnliches Bild ließe sich für Tunesien zeichnen, wo die öffentliche Wasserversorgung in ländlichen Gebieten oft wochenlang unterbrochen ist. Im benachbarten Algerien gibt es bereits seit über 20 Jahren gewaltsame Auseinandersetzungen um Wasserressourcen, insbesondere an den Erdölstandorten (Eugene 2020).

Eine spezifische, radikale Form der Landproteste findet sich in Tunesien. Hier besetzten im Zuge der Aufstände 2011 landlose Kleinbäuer:innen über 70.000 Hektar staatlichen, teils an private Investor:innen verpachteten Landes (Elloumi 2013). Begründet wurden diese Proteste mit Narrativen eines historischen Anrechts auf das Land und dessen (gemeinschaftliche) Nutzung, kombiniert mit Verweisen auf Unterdrückungserfahrungen durch Kolonialmacht und Nationalstaat (Gana/Taleb 2019). Während die meisten Besetzungen von

einzelnen Familien getragen wurden, gab es auch eine Reihe kollektiver Aktionen, die zwischen wenigen Tagen und mehreren Jahren andauerten. In einem einzigen Fall, der Oase Jemna in Südtunesien, konnten die Bewohner:innen das Land bis heute halten. Die Dattelplantage wird seither kollektiv bewirtschaftet. Die Verwaltung der Einnahmen sowie deren Nutzung zur Umsetzung lokaler Entwicklungsprojekte obliegen einer eigens gegründeten Gemeinschaftsorganisation (Kerrou 2021). Auch wenn die Zukunft der Oase derzeit noch offen ist, konnten die anhaltenden Landproteste in Tunesien eine Debatte über lokale Ressourcensouveränität und Entwicklung anstoßen, die sich auch in der Gesetzgebung niederschlug.

Lokale Ressourcensouveränität als Teil einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung

Die sich zuspitzenden Ressourcenproteste in Nordafrika zeigen die Grenzen dessen auf, was seinerzeit in der Logik der NIEO mit dem Prinzip der Ressourcensouveränität erreicht werden sollte: Durch die Nationalisierung zentraler Ressourcen sollte die Hierarchie zwischen Ausbeuter:innen und Ausgebeuteten aufgelöst werden. Stattdessen verdeutlichen die Narrative von *hogra* und erfahrener ethnischer Unterdrückung, dass sich am zugrunde liegenden strukturellen Problem – nämlich der mit der extraktivistischen Wirtschaftsweise einhergehenden, allumfassenden Gewalt gegen Territorien, Bevölkerungsgruppen und individuelle Körper (Acosta 2018) – wenig geändert hat. Richtete sich der Widerstand in den Jahren nach den Staatsgründungen beinahe ausschließlich gegen die ehemaligen Kolonialmächte, so stehen heute größtenteils die Nationalstaaten und die mit ihnen verbundenen Eliten selbst im Zentrum der Forderungen und Vorwürfe. Vor dem Hintergrund der internationalen und transnationalen Dimensionen der Konflikte stellt dies für die nordafrikanischen Staaten ein konkretes Problem dar: Während ihre Regierungen bei der Verteilung der Rohstofferlöse einen gewissen Handlungsspielraum haben, ist dieser aufgrund der globalen Wirtschaftsverflechtungen in Bezug auf tiefgreifende strukturelle Veränderungen stark begrenzt (Feichtner 2016). Das offenbart sich nicht zuletzt im begrenzten Repertoire an Reaktionen der Staaten auf die genannten Proteste: Diese bewegen sich – unabhängig von der Regierungsform – zwischen punktuellen, wenig nachhaltigen Zugeständnissen (wie der Schaffung fiktiver Arbeitsplätze) und der gewaltförmigen Unterdrückung der Proteste. Dass dieser eingeschränkte

Handlungsspielraum die Staaten von innen her zutiefst angreifbar macht, verdeutlichte spätestens der sogenannte Arabische Frühling.

Tatsächlich gibt die Geschichte der NIEO insofern recht, als das Prinzip der Ressourcensouveränität allein – also losgelöst von einer globalen Umverteilung von Rechten und Ressourcen – das gewünschte Ziel gar nicht erreichen konnte. Daher wäre es auch verkürzt, daraus zu schließen, dass lediglich die staatliche Ressourcensouveränität erneut gestärkt werden muss. Im Unterschied zu den 1970er Jahren sind heutige Debatten und Bewegungen viel stärker von mega-regionalen Handelsabkommen und Schiedsgerichtsverfahren bestimmt. Heutige Proteste sehen Ressourcen nicht mehr – wie noch in den 1970er Jahren – als Mittel zur Erfüllung nationaler Interessen an, sondern stellen das Recht auf Selbstbestimmung lokaler Gemeinschaften und ethnischer Minderheiten in den Vordergrund. Sie verweisen damit auf eine Lücke in den Debatten um die NIEO, nämlich deren Auslassung der Frage, ob und inwieweit die Umsetzung der Ressourcensouveränität auch eine sozial gerechte Umverteilung in Ländern des Globalen Südens befördert. In den damaligen NIEO-Debatten fand wenig Beachtung, dass Ressourcensouveränität ohne lokale Autonomie und selbstbestimmte Handlungsfähigkeit von Bevölkerungen (die von den negativen Konsequenzen des Extraktivismus betroffen sind) unzureichend ist. Insbesondere in Bezug auf Land und Wasser ist lokale Ressourcensouveränität häufig schon zu einer existenziellen Frage geworden: Staatsbürger:in zu sein bedeutet nur wenig, wenn der Staat lebenswichtige Ressourcen zu einem selbst definierten, angeblich öffentlichen Nutzen enteignen kann oder Gemeinschaftsland aufgrund von Umweltbelastungen oder Wassermangel nicht mehr zum Anbau von Nahrungsmitteln genutzt werden kann.

Obwohl die NIEO diese Frage der lokalen Souveränität aussparte, lohnt sich ein genauerer Blick auf die damaligen Debatten. Tatsächlich gibt es in der Diskussion um Ressourcensouveränität seit jeher zwei Positionen (Gilbert 2013): Fürsprecher:innen der NIEO betonten das Recht von Staaten, auf ihrem Territorium Souveränität über Ressourcen auszuüben. Dagegen hob die sich zeitgleich entwickelnde Menschenrechtsagenda die individuelle Souveränität und den damit einhergehenden Partizipationsanspruch Einzelner hervor. Letztere Position erlangte offensichtlich in der Praxis weitaus weniger Bedeutung. So bleiben im internationalen Wirtschaftsrecht allein Staaten legitimiert, Investitions- und Handelsentscheidungen in Bezug auf Ressourcenextraktion zu treffen. In internationalen Schiedsgerichten sind ausschließlich Unternehmen und Staaten als Parteien vorgesehen. Dies wird insbesondere dann zu einem Problem, wenn Staaten den Willen einzelner

Bevölkerungsgruppen unzureichend repräsentieren. Lokale Bevölkerungen haben oft nur begrenzte Möglichkeiten, gegen die Erschließung neuer Abbaugebiete oder die Vergabe von Lizenzen, gegen ein wenig nachhaltiges Wassermanagement oder intransparente Landumwidmungs- und Vergabeverfahren vorzugehen. Zwar setzen inzwischen auch in den autoritären Staaten Nordafrikas fast alle Projekte auf sogenannte Bürgerbeteiligung, doch handelt es sich dabei per Definition meist um freiwillige und begrenzte Interventionen, die oft erst einsetzen, wenn Entscheidungen bereits getroffen wurden. Damit offenbart sich ein bislang nicht gelöstes Repräsentationsproblem: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker impliziert, dass diese Selbstbestimmung durch das Volk erfolgt. Dies ist in autoritär-extraktivistischen Systemen aber nicht möglich, da der Staat den Willen des Volks unzureichend repräsentiert.

Um die innerstaatlichen Ressourcenkonflikte und die damit einhergehende Destabilisierung der betroffenen Gesellschaften zu entschärfen, bedarf es zweierlei: Erstens einer erneuten Politisierung der Ressourcenkonflikte auf internationaler Ebene und zweitens eine proportionale politische und wirtschaftliche Beteiligung betroffener Bevölkerungsgruppen an Abbauprojekten. Im Sinne einer neuen Neuen Weltwirtschaftsordnung – einer NIEO[2] – bedeutet das konkret die Schaffung rechtlich bindender Abkommen, die es erlauben, Zweitstaaten und dort ansässige Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung zu ziehen (siehe Dohmen in diesem Band). Einen ersten Ansatzpunkt hierfür bieten die internationalen Abkommen zum Schutz der Rechte indigener Völker. Auf deren Grundlage haben indigene Bevölkerungen in Einzelfällen bereits erfolgreich lokale Ressourcensouveränität beansprucht (Gilbert 2013). Anstatt jedoch eine weitere Ethnisierung von Konflikten voranzutreiben, wie sie auch in Nordafrika seit einigen Jahren zu beobachten ist, gilt es generell, Bevölkerungen in unmittelbarer Nähe zu natürlichen Ressourcen dazu zu befähigen, sich auf ihre Rechte zu berufen. An diesem Punkt zeigt die Bewegung für Nahrungsmittelsouveränität Möglichkeiten auf, etwa wenn sie das Menschenrecht auf Nahrung mit dem Recht auf Selbstbestimmung kombiniert (siehe Karadag in diesem Band). Die Stärkung der lokalen Ressourcensouveränität auf internationaler Ebene ist selbstverständlich nur wenig aussichtsreich ohne eine Demokratisierung der innerstaatlichen Verhandlungen von Ressourcenkonflikten. Hierzu bedarf es in erster Linie einer höheren Transparenz bezüglich der rechtlichen Grundlagen getroffener Abkommen, aber auch der Zahlungen von Unternehmen an Rohstoffstaaten und ihrer erwirtschafteten Einkünfte (siehe hierzu Feichtner 2016; Rignall 2021).

Proteste im Kontext der sich verschärfenden Klimakrise zeigen zudem, dass die NIEO mit ihrem Verständnis von natürlichen Ressourcen als neu zu regulierende Waren zu kurz griff. Stattdessen muss eine NIEO^2 natürliche Ressourcen als Güter konzipieren, die es zum Wohle der Allgemeinheit zu erhalten und zu schützen gilt. Zwar stellen die meisten Proteste in Nordafrika weder die Ressourcenextraktion noch das kapitalistische Wirtschaftssystem an sich infrage (Mayaux/Rousseau 2021). Gleichzeitig richten sie sich aber explizit gegen deren Auswirkungen: die Verarmung weiter Landstriche, Naturzerstörung und damit einhergehende gesundheitliche Belastungen sowie die unwiderrufliche Erschöpfung von Rohstoff- und Wasservorkommen. Diese Folgen eines ökologisch ungleichen Tauschs zwischen Globalem Norden und Globalem Süden (siehe Pichler in diesem Band) bilden sich weder in den Rohstoff- und Konsumpreisen ab, noch können die beteiligten Investor:innen und Zweitstaaten für ihren Anteil an diesen Folgen zur Verantwortung gezogen werden. Das macht deutlich: Wenn Staaten Ressourcen in einer Art und Weise nutzen, die eine Degradierung oder gar den Verlust von Lebensraum mit sich bringt und damit fundamentale territoriale Interessen aufs Spiel setzen, muss die Ressourcensouveränität durch bindende Naturschutzabkommen begrenzt werden.

Schlussendlich muss eine solidarische und ökologisch verträgliche Weltwirtschaftsordnung auch Raum für die Entfaltung alternativer Entwicklungsmodelle schaffen. Insbesondere in Tunesien, das nach den Umbrüchen 2011 ein Jahrzehnt der demokratischen Öffnung erleben durfte, hat sich diesbezüglich eine rege Debatte entwickelt. So plädieren Forscher:innen des 2017 gegründeten »Observatoire de la Souveraineté Alimentaire et de L'Environnement« (OASE) für ein radikal neues Entwicklungsmodell, das Nahrungsmittelsouveränität und Naturschutz in den Mittelpunkt stellt. OASE fordert in seiner Charta, dass die Nahrungsproduktion sich in erster Linie an den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Natur orientieren müsse, nicht an kapitalistischer Wertschöpfung (OASE o.J.). Natürliche Ressourcen dürften demnach kein Eigentum privater Investor:innen oder eines Agrobusiness sein (ob national oder international). Auch der internationale Handel bedürfe einer Regulierung und Begrenzung, um neue Politiken des »delinkings« (Amin 1990) zu ermöglichen. Andere zivilgesellschaftliche Organisationen wie das »Forum Tunesien pour les Droits Economiques et Sociaux« setzen sich für universelle öffentliche Dienstleistungen – wie Gesundheitsfürsorge und Bildung – ein, für angemessene Arbeitsbedingungen sowie eine Grundsicherung für Menschen, die nicht arbeiten können. Schließlich veröffentlichte das

»Observatoire Tunisien de l'Economie« (OTE) jüngst eine Studie mit dem Titel »Heraus aus dem Internationalen Währungsfonds«, die eine breite Palette an Alternativen zu Strukturanpassungs- und Austeritätsmaßnahmen diskutiert (OTE 2023). Solche ideellen und faktischen Kämpfe vor Ort müssen durch Solidarität, innovative Lösungen und klare, praktische Vorschläge unterstützt werden.

Literatur

Acosta, Alberto (2018): Extraktivismus als Ausdruck Globaler Unterdrückung. In: *Rundbrief Forum Umwelt und Entwicklung*, 2, 18–19.

Ajl, Max/Haddad, Bassam/Abul-magd, Zeinab (2021): State, market, and class. Egypt, Syria, and Tunisia. In: Beinin, Joel/Haddad, Bassam/Seikaly, Sherene (Hg.), A critical political economy of the Middle East and North Africa. Stanford: Stanford University Press, 46–67.

Allal, Amin/Bennafla, Karine (2011) : Les mouvements protestataires de Gafsa (Tunisie) et Sidi Ifni (Maroc) de 2005 à 2009. In : *Revue Tiers Monde*, HS (5), 27–45.

Altarhoni, Salwa (2017): اعتصام الكامور: الرافضون لعرض الحكومة يعتصمون قرب محطة ضخ البترول [Sit-in in El Kamour: Diejenigen, die den Vorschlag der Regierung ablehnen, protestieren in der Nähe der Ölpumpstation]. In: *Tunesien.tn* vom 18.5.2017. https://www.tunisien.tn/تونس اعتصام الكامور الرافضون لعرض الحكومة (Zugriff am 2.3.2023).

Amin, Samir (1990): Delinking: Towards a polycentric world. London: Zed Books.

Arabnews (2017): Tunisian beachside town fights industrial pollution. In: *Arabnews* vom 11.8.2017. https://www.arabnews.com/node/1143186/middle-east (Zugriff am 2.3.2023).

Avermaete, Tom (2012): Excavating the company town: Small Moroccan mining cities in European Archives. In: Godoli, Ezio/Peyceré, David/Piaton, Claudine (Hg.), Building beyond the Mediterranean: Studying the archives of European businesses (1860–1970). Paris: Publications de l'Institut national d'histoire de l'art, 118–125.

Belakhdar, Naoual (2015) : »L'éveil du Sud« ou quand la contestation vient de la marge. In : *Politique Africaine*, 137 (1), 27–48.

Berque, Jacques (1961) : L'Afrique Du Nord entre les deux guerres mondiales. In : *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 30, 3–22.

Blaise, Lilia (2020a): »Les habitants meurent à petit feu«. En Tunisie, le phosphate pollue l'air de Gabès. In: *Le Monde.fr* vom 2.1.2020. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/01/02/les-habitants-meurent-a-petit-feu-en-tunisie-le-phosphate-pollue-l-air-de-gabes_6024638_3212.html (Zugriff am 2.3.2023).

Blaise, Lilia (2020b): La Tunisie, autrefois leader dans le phosphate, doit désormais en importer. In: *Le Monde.fr* vom 6.10.2020. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/10/06/la-tunisie-autrefois-leader-dans-le-phosphate-doit-desormais-en-importer_6054994_3212.html (Zugriff am 2.3.2023).

Bossenbroek, Lisa/Ftouhi, Hind/Kadiri, Zakaria/Kuper, Marcel (2023): Watermelons in the desert in Morocco: Struggles around a groundwater commons-in-the-making. In: *Water Alternatives*, 16 (1), 87–107.

Bouhmouch, Nadir/Bailey, Kristian D (2015): A Moroccan village's long fight for water rights. In: *Aljazeera.com* vom 13.12.2015. https://www.aljazeera.com/economy/2015/12/13/a-moroccan-villages-long-fight-for-water-rights (Zugriff am 2.3.2023).

Boumiza, Khaled (2018): Tunisie: 13.500 reçoivent rémunération sans travailler et 113 plaintes déposées. In: *Africa Manager* vom 18.2.2018. https://africanmanager.com/17_tunisie-13-500-recoivent-remuneration-sans-travailler-et-113-plaintes-deposees (Zugriff am 2.3.2023).

Bouraque, Tarek (2014): Safi, ville polluée, lutte pour sa survie écologique. In: Telquel.ma, 13.7.2014. https://telquel.ma/2014/07/30/safi-ville-polluee-lutte-survie-ecologique_141027 (Zugriff am 2.3.2023).

Boysen, Sigrid (2014): Souveränität über natürliche Ressourcen im postkolonialen Völkerrecht. In: *Die Friedens-Warte*, 89 (3/4), 73–90.

Camau, Michel (1997) : D'une république à l'autre. In : *Maghreb – Machrek*, 157 (3), 3–16.

Cevital (o.J.) : Our establishments. https://www.cevital.com/our-establishments/ (Zugriff am 2.3.2023).

Chouikha, Larbi/Gobe, Eric (2009) : La Tunisie entre la »révolte du bassin minier de Gafsa« et l'échéance électorale de 2009. In : *L'Année du Maghreb*, 5, 387–420.

Daoudi, Amina (2021): الرئيس تبون وافق على مطالب :مندوب وسيط الجمهورية بورقلة شباب ورقلة [Vertreter des Obmudsmanns der Republik in Ouargla: Präsident Tebboune stimmt den Forderungen der Jugend von Ouargla zu]. In: *Ennahar Online* vom 27.7.2021. https://www.ennaharonline.com/مندوب وسيطالجمهوريةبورقلةالرئيستب (Zugriff am 2.3.2023).

Echorouk Online (2015): الحكومة تعجز عن تحويل الجنوب إلى دبي أو كاليفورنيا الجزائر [Die Regierung ist nicht in der Lage, den Süden zu einem algerischen Dubai oder Kalifornien zu machen] In: *Echorouk Online* vom 12.1.2015. https://www.echoroukonline.com/الحكومة-تعجزعن-تحويل-الجنوب-إلى-أو-دبي (Zugriff am 2.3.2023).

El Khalaoui, Soraya/Bogaert, Koenraad (2019) : Politiser le regard sur les marges. Le cas du mouvement »sur la voie 96« d'Imider. In : *L'Année du Maghreb*, 21, 181–191.

Elloumi, Mohamed (2013) : Les terres domaniales en Tunisie. In : *Études rurales*, 192, 43–60.

Eugene, Adam (2020): Algérie: Des morts et des blessés graves lors d'une manifestation contre la pénurie d'eau à Tinzaouatine. In: *Agence Afrique* vom 16.6.2020. https://www.agenceafrique.com/24883-algerie-des-morts-et-des-blesses-graves-lors-dune-manifestation-contre-la-penurie-deau-a-tinzaouatine.html (Zugriff am 2.3.2023).

Fautras, Mathilde (2015): Injustices foncières, contestations et mobilisations collectives dans les espaces ruraux de Sidi Bouzid (Tunisie): aux racines de la »révolution«? In: *Justice spatiale/Spatial Justice*, 7. https://shs.hal.science/halshs-01512399/preview/Fautras-JSSJ7-FR.pdf (Zugriff am 6.6.2023).

Feichtner, Isabel (2016): Der Kampf um Rohstoffe im Völkerrecht. In: *Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 49 (1), 3–15.

Feltrin, Lorenzo (2018): The struggles of precarious youth in Tunisia: The case of the Kerkennah movement. In: *Review of African Political Economy*, 45 (155), 44–63.

Gana, Alia/Taleb, Marouen (2019) : Mobilisations foncières en Tunisie : révélateur des paradoxes de l'après »révolution«. In : *Confluences Méditerranée*, 108 (1), 31–46.

Ghanem, Dalia (2021): Algeria's Achilles' heel? Resource regionalism in Ouargla. Carnegie Middle East Center, 24.3.2021. https://carnegie-mec.org/2021/03/24/algeria-s-achilles-heel-resource-regionalism-in-ouargla-pub-84157 (Zugriff am 2.3.2023).

Ghilès, Francis/Woertz, Eckart (2018): Tunisian phosphates and the politics of the periphery. In: Verhoeven, Harry (Hg.), Environmental politics in the Middle East. Oxford: Oxford University Press, 53–74.

Gilbert, Jérémie (2013): The right to freely dispose of natural resources: Utopia or forgotten right? In: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 31 (3), 314–341.

Hamouchène, Hamza (2019): Extractivism and resistance in North Africa. Transnational Institute, 20.11.2019. https://www.tni.org/en/publication/extractivism-and-resistance-in-north-africa (Zugriff am 2.3.2023).
Hannoum, Abdelmajid (2020): Living Tangier: Migration, race, and illegality in a Moroccan city. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
Hibou, Béatrice (2015) : Le Bassin Minier de Gafsa en Déshérence. Gouverner le mécontentement social en Tunisie. In : Bono, Irene/Hibou, Béatrice/Meddeb, Hamza/Tozy, Mohamed (Hg.), L'état d'injustice au Maghreb : Maroc et Tunisie. Karthala, 301–377.
Kerrou, Mohamed (2021) : Jemna. L'oasis de la révolution. Tunis : Cérès éditions.
Khoday, Kishan (2013): The emerging south and the evolution of sovereignty over natural resources. In: Bassiouni, M. Cherif/Joanna, Gomula/Mengozzi, Paolo/Merrills, John G./Navia, Rafael Nieto/Oriolo, Anna/Schabas, William/Vigorito, Anna (Hg.), The global community yearbook of international law and jurisprudence. Oxford: Oxford University Press, 41–56.
Mahdi Mohamed (2018) : Les campagnes marocaines... ces marges convoitées. In : *Revue Marocaine Des Sciences Politiques et Sociales*, 11 (XVI), 111–133.
Mayaux, Pierre-Louis/Rousseau, Max (2021): Extracting the resource, extracting from the conflict. Regulating the overexploitation of mines and groundwater in Morocco. In: *Revue internationale de politique comparee*, 28 (3), 125–153.
McCarthy, Rory (2022): Transgressive protest after a democratic transition: The Kamour Campaign in Tunisia. In: *Social Movement Studies*, 21 (6), 798–815.
Meddeb, Hamza (2021): Life on the edge: How protests in Tataouine forced Tunis to back down. Carnegie Middle East Center, 1.2.2021. https://carnegie-mec.org/2021/02/01/life-on-edge-how-protests-in-tataouine-forced-tunis-to-back-down-pub-83768 (Zugriff am 2.3.2023).
Mills, Robin/Alhashemi, Fatema (2018): Resource regionalism in the Middle East and North Africa: Rich lands, neglected people. Brookings Doha Center, 3.4.2018. https://www.brookings.edu/research/resource-regionalism-in-the-middle-east-and-north-africa-rich-lands-neglected-people/ (Zugriff am 6.6.2023).
Naylor, Phillip Chiviges (2000): France and Algeria: A history of decolonization and transformation. Gainesville: University Press of Florida.

OCP – Office Chérifien des Phosphates (o.J.): Partners and operations. https://www.ocpgroup.ma/ocp-group-partners-and-operations (Zugriff am 2.3.2023).

OASE – L'Observatoire de la Souveraineté Alimentaire et del'Environnement (o.J.) : La charte de l'OASE. https://osae-marsad.org/la-charte-de-losae/ (Zugriff am 5.6.2023).

OCPA – Office Chérifien des Phosphates Africa (2019): Presence. Africa is our field of action. https://www.ocpafrica.com/en/our-presence (Zugriff am 2.3.2023).

OTE – Observatoire Tunisien de l'Economie (2023): Sortir du FMI. Partie I: Diversifier. In: *Alternatives 1* vom 17.2.2023. https://www.economie-tunisie.org/fr/Sortir_du_FMI_Partie_1_Diversifier (Zugriff am 2.3.2023)

Özsu, Umut (2023): The NIEO as Law. In: *Progressive International* vom 4.1.2023. https://progressive.international/blueprint/d8457319-e3db-46de-a4ab-366ccc24c13e-zsu-the-nieo-as-law/en (Zugriff am 2.3.2023).

Pistilli, Melissa (2022): 10 Top Phosphate Countries by Production. In: *Investing News Network* vom 22.9.2022. https://investingnews.com/daily/resource-investing/agriculture-investing/phosphate-investing/top-phosphate-countries-by-production/ (Zugriff am 2.3.2023).

Rignall, Karen (2021): What Can an Old Mine Tell Us about a Just Energy Transition? Transnational Institute, 9.12.2021. https://longreads.tni.org/mining-energy-transition-renewable-morocco (Zugriff am 2.3.2023).

Robert, Diane (2021) : Contestations croisées des nuisances environnementales des industries et des injustices territoriales à Gabès et Kerkennah (Tunisie). In : *Justice Spatiale/Spatial Justice*, 16. https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/ERC-TARICA/hal-03457133v1 (Zugriff am 6.6.2023).

Saul, Samir (2016): Intérêts économiques français et décolonisation de l'Afrique du Nord (1945–1962). Genf: Droz.

Sonatrach (2020): Annual report 2020. https://sonatrach.com/wp-content/uploads/2021/12/RAPPORT-ANNUEL-2020_EN.pdf (Zugriff am 2.3.2023).

UN – Vereinte Nationen (1962): General Assembly Resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, »Permanent sovereignty over natural resouces«. https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/general-assembly-resolution-1803-xvii-14-december-1962-permanent (Zugriff am 6.6.2023).

White, Natasha (2015): Toxic shadow: phosphate miners in Morocco fear they pay a high price. In: *The Guardian* vom 16.12.2015. https://www.theguardia

n.com/global-development/2015/dec/16/toxic-shadow-phosphate-miners-morocco-fear-they-pay-high-price (Zugriff am 5.6.2023).

Zghal, Abdelkader (1965) : Les effets de la modernisation de l'agriculture sur la stratification sociale dans les campagnes Tunisiennes. In : *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 38, 201–206.

Spuren der New International Economic Order in den Sustainable Development Goals

Katja Freistein

Die Idee der New International Economic Order (NIEO) ist eng mit den Vereinten Nationen (UN) und ihrem Anspruch einer friedlichen, gerechteren Weltordnung verknüpft. Vor dem 50. Jahrestag der NIEO 2024 zeichnen sich aktuell Wiederbelebungsversuche der damaligen Debatte über eine solche gerechtere Weltwirtschaftsordnung ab. Diese Versuche werden etwa in der Havanna-Erklärung (Progressive International 2023) der Progressives-International-Bewegung explizit formuliert. Der Bewegung dient die NIEO als Ansatzpunkt für zukünftige Reformen der Weltwirtschaftsordnung sowie als Grundlage substanziellen Wandels. Vor allem aber stimmte die UN-Generalversammlung im Dezember 2022 über eine Resolution ab (UN 2022), die die ursprünglichen Forderungen der NIEO bekräftigte und in einen neuen Diskussionsrahmen stellte. Die Resolution hatten Pakistan, China und die Gruppe der 77 (G77) unter dem Titel »Towards a New International Economic Order« eingebracht. Mit 123 zu 50 Stimmen (bei einer Enthaltung der Türkei) wurde die Resolution zwar angenommen, fand aber keinerlei Unterstützung bei westlichen Staaten. Die USA und die Tschechische Republik (stellvertretend für die EU-Staaten) begründeten ihre Ablehnung bereits im Vorfeld zum einen damit, dass die Resolution auf einer unangemessenen Regulierung internationaler Finanzinstitutionen bestehe. Zum anderen seien die Problemdefinitionen der 1970er Jahre (also die ursprüngliche NIEO-Erklärung, siehe UN 1974) kein zeitgemäßer Rahmen für die aktuellen Herausforderungen. Die Resolution von 2022 bekräftigt Forderungen, die schon 1974 gestellt wurden, stellt aber auch Bezüge zu jüngeren Entwicklungen in den UN her, die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit eine gleichwertigere Rolle verschiedener Staaten anstreben. Explizit nennt die Resolution mehrfach die Sustainable Development Goals (SDG), die als Rahmen für zum Teil ähnliche Forderungen dienen – dort findet sich etwa die Regulierung internationaler Finanzinstitutionen in ähnlicher

Weise. Damit erreicht die neue Resolution erstens performativ eine Erinnerung an frühere Versprechen und zweitens eine Aktualisierung der Forderungen knapp fünfzig Jahre nach deren ursprünglicher Verabschiedung.

Was in den UN heute noch von den Zielen der damaligen NIEO geblieben ist, ist eine regelmäßige Überprüfung der Fortschritte bei der Erreichung der NIEO-Ziele. Diese lebt im System der UN eher als eine rituelle Erinnerung an die ursprünglichen Debatten weiter und leitet bis heute die Arbeit von UN-Institutionen wie etwa der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) an (Corea 1977). Die UN sind zwar einerseits die inklusivste internationale Organisation, in der auch die Staaten des Globalen Südens Mitglied sind, genießen aber andererseits allenfalls einen mäßig guten Ruf als Problemlöserin. Gerade in Bezug auf ihre Ungleichbehandlung von Staaten gerieten die UN schon häufiger in die Kritik. Das historische Scheitern der NIEO-Agenda war dabei nur ein Indikator, der die UN als eine Institution, die auch die Interessen südlicher Staaten vertreten sollte, letztlich machtlos erschienen ließ (Hurd 2007). Einigermaßen regelmäßig veröffentlichen die UN jedoch bis heute Berichte, die prüfen, ob es Fortschritte in Richtung einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung gibt – stets mit explizitem Bezug auf die NIEO. Diese Bezugnahmen waren lange Zeit alles, was in den UN noch von der NIEO geblieben war. Zumindest der revolutionär egalitäre Anspruch der NIEO, aber auch ihr fundamental systemkritischer Ansatz, mit Forderungen nach grundlegenden Reformen, sind im heutigen Diskurs nicht mehr so recht zu finden. Dennoch ist die NIEO keineswegs vergessen; sie lebt in den UN fort und kann – so lässt sich argumentieren – auch diskursiv reaktiviert werden. Beobachten lässt sich das – wie ich in diesem Beitrag zeigen möchte – ganz besonders in den 2015 verabschiedeten globalen Entwicklungszielen, den SDG (UN 2015a). Diese führen einerseits Ideen und Maßnahmen globaler Entwicklungszusammenarbeit einfach weiter und stehen anderseits für eine ambitionierte und aufwendige Agenda, die zumindest implizit auf eine systematische Gleichstellung von Entwicklungsländern und anderen Ländern abzielt. Als Großprojekt verschiedener UN-Organisationen in Kooperation mit zahlreichen staatlichen und nichtstaatlichen Unterstützer:innen initiiert, bilden die SDG einen Rahmen für die globale Entwicklungszusammenarbeit. Sie bündeln in zentralen Bereichen Ressourcen und sollen dazu beitragen, beobachtbare Fortschritte bei der Verbesserung von Lebensbedingungen überall auf der Welt zu erzielen.

Im Folgenden möchte ich an drei zentralen Punkten zeigen, wie sich trotz unterschiedlicher Rhetorik und trotz starker Veränderungen des institutio-

nellen und politischen Kontexts auch im heutigen UN-Diskurs noch Spuren der NIEO nachverfolgen lassen. Diese Spuren finden sich insbesondere in den aktuellen globalen Entwicklungszielen, den SDG, nämlich 1. in deren universalem Geltungsanspruch, 2. in deren Ziel einer besseren Teilhabe der Entwicklungsländer an globalen Entscheidungsprozessen und 3. in deren Idee der Nachhaltigkeit. Mit der diskursiven Verknüpfung beider Prozesse – von SDG und NIEO – bieten sich Chancen für eine Wiederbelebung der Diskussion um Chancengleichheit für Länder des Globalen Südens, die ich hier ausloten möchte. Die SDG sollen dabei nicht als Neuauflage der Debatten um strukturelle Ungleichheiten im internationalen System verstanden werden, wie es die NIEO einst tat; dennoch zeigen die SDG im Unterschied zu vorherigen Debatten der letzten Jahrzehnte zumindest Ansätze einer fundamentalen Beschäftigung mit ungleichen Bedingungen, deren Grenzen und Potenziale hier ebenfalls zur Sprache kommen.

Die NIEO im Rahmen der Vereinten Nationen

Die Debatten um die NIEO fanden in einem internationalen Rahmen statt, der sich nach 1945 als Nachkriegsordnung konstituierte und erst im Zuge der Dekolonisierung allmählich inklusiver und tatsächlich global wurde (Weiss/Daws 2018). Zumindest der Anspruch der UN, gleiche Rechte für alle Staaten zu garantieren, kann als global angesehen werden. Die intensiven politischen Auseinandersetzungen um eine neue Weltordnung innerhalb der UN – die sich unter anderem an den Forderungen nach der NIEO zeigten – waren nur möglich, weil neue Staaten in Asien und Afrika, die sich zuvor als verbleibende Kolonien in die Friedensordnung nach dem Zweiten Weltkrieg hatten fügen müssen, nun als autonome Subjekte internationaler Politik zum ersten Mal ihre Rolle als formal souveräne und gleichberechtigte Einheiten einnahmen. Der Status als eigenständige Staaten (anstatt als Kolonien westlicher Mächte) erlaubte es ihnen, eigene Interessen zu formulieren und nicht nur als abhängige Einheiten aufzutreten. Symbolisch wichtige Schritte auf dem Weg zu einer Emanzipation waren etwa die Konferenz von Bandung 1955 (die als Moment der Kooperation zwischen postkolonialen Staaten gilt, siehe allerdings kritisch dazu Shilliam 2016) sowie die Gründung der Bewegung der Blockfreien Staaten 1961. Sie unterstrichen den Anspruch der neuen Staaten auf souveräne Gleichheit (Wright 1956). Trotz des neuen Status, den sich zumindest einige Staaten mit vielen Opfern in Befreiungskämpfen gegen ihre Kolonial-

mächte erworben hatten, war die postkoloniale Weltordnung von Beginn an alles andere als gleich.

Die Forderungen nach einer neuen, gerechteren Weltwirtschaftsordnung untermauerten daher einen Anspruch auf Gleichbehandlung, der sich nicht allein in formalen Rechten erschöpfen sollte. Vielmehr ging es den neu gegründeten Staaten um fundamentale Rechte auf gleiche Entwicklung und gleiche Lebenschancen für die Bevölkerungen – unabhängig davon, wo diese lebten. Der rechtlichen Gleichstellung sollten Schritte hin zu einer materiellen Unabhängigkeit von den ehemaligen Kolonialmächten folgen (Anghie 2015; Cox 1979). Der NIEO-Erklärung lag eine dependenztheoretische Problemdiagnose zugrunde, wonach die Entwicklungshemmnisse postkolonialer Staaten durch externe Konstellationen begründet seien. Neben Forderungen nach einer Neugestaltung der Weltwirtschaftsordnung zeigte sich das auch an der Kritik an verbleibenden kolonialen Strukturen (Murphy 2019). Konkret heißt es etwa: »Remaining vestiges of alien and colonial domination, foreign occupation, racial discrimination, apartheid and neo-colonialism in all its forms continue to be among the greatest obstacles to the full emancipation and progress of the developing countries and all the peoples involved« (UN 1974). Die genannten Ziele Emanzipation und Fortschritt verweisen auf strukturelle Asymmetrien zwischen Staaten, die auch nach der Dekolonisierung weiter Bestand hatten.

In den UN wurde die Debatte auch nach der Erklärung von 1974 fortgeführt. Auch im Westen war zum Teil Solidarität mit den Zielen der Entwicklungsländer zu erkennen. Dennoch schwächte sich diese Dynamik in den folgenden Jahrzehnten ab. Gleichheit als zentrales Ziel globaler Politik wurde von anderen Zielen abgelöst; die Idee der Entwicklung entfernte sich vom Ideal wirtschaftlicher Zusammenarbeit und konzentrierte sich stärker auf die Bekämpfung von Hunger und Armut. Alternative Politikideen – etwa eine panafrikanische Solidarität – wichen der Konzentration auf nationalstaatliche Entwicklung, die den Blick auf die Bedeutung und Stärkung staatlicher Leistungen verengte. Damit verlor auch die NIEO-Bewegung letztlich an Bedeutung.

Die SDG-Agenda

Die SDG sind das bislang umfangreichste Paket global formulierter Ziele in unterschiedlichen Bereichen der globalen Entwicklungszusammenarbeit. Sie

reichen von sehr konkreten Bestrebungen wie etwa der Abschaffung absoluter Armut oder dem Zugang aller Menschen zu sauberem Trinkwasser bis hin zu Zielen wie gerechten Gesellschaften und verantwortlichem Konsum, die eine große Bandbreite an Feldern abdecken. Die Umsetzung der SDG soll auf unterschiedlichen Ebenen gelingen, durch eine Kooperation zwischen internationalen Organisationen, staatlichen Institutionen und privaten Akteur:innen wie Non-Profit Organisationen oder Unternehmen. Wie ich später noch ausführen werde, gestaltete sich bereits der Beratungsprozess im Vorfeld aufwendiger und inklusiver als bis dahin in den UN üblich. Eine Vielzahl unterschiedlicher Akteur:innen wirkte auf die Ausgestaltung der SDG hin, teils in harten Verhandlungen um Formulierungen oder einzelne Maßnahmen. Die SDG folgen in ihrer Form und Kommunikation einem heute in der globalen Entwicklungspolitik dominanten Diskurs, der sich am Vokabular und an den Zielen privater Unternehmen orientiert (Best 2017; Lie/Sending 2015; Seabrooke/Sending 2019). Gleichzeitig wurden die SDG für die breite Öffentlichkeit aufgearbeitet, um einen hohen Wiedererkennungswert zu besitzen und leicht zugänglich zu sein. Unter anderem ist jedem einzelnen Ziel ein Symbol und eine Kachel in einer bestimmten Farbe zugeordnet – die weit verbreitet auf Homepages unterschiedlicher Organisationen, in öffentlichen Verkehrsmitteln oder in Broschüren zu finden sind. Anders als ihre Vorgänger, die Millennium Development Goals (MDG) von 2000 bis 2015 (UN 2015b), die eine deutlich geringere Anzahl an Zielen enthielten, sind die SDG sehr ambitioniert und umfänglich formuliert.

Eine der Lektionen, die man aus der etwas schleppenden Umsetzung der MDG zog, war die Idee, die SDG von vornherein an Messbarkeitskriterien auszurichten (Jerven 2013). Die SDG enthalten daher neben den 17 Zielen mit 169 Unterzielen Hunderte Indikatoren, anhand derer Fortschritte genau aufgezeigt werden können (Fukuda-Parr/McNeill 2015, 2019). Indikatoren sind Instrumente, für die verlässliche Daten aus den einzelnen Ländern benötigt werden, sowie die entsprechende Expertise (Clegg 2010; Cobham 2014). Damit haben die SDG zum einen den sehr umfassenden und abstrakten Anspruch einer nachhaltigen Verbesserung der Lebensumstände bis 2030. Zum anderen sind sie aber mit sehr konkreten Kriterien versehen, die auf diesem Weg erfüllt werden sollen. Bisweilen können dabei Zielkonflikte auftreten, da die Indikatoren nicht immer vollständig das abbilden, was mit den Zielen erreicht werden soll. Zudem wurde die Bereitstellung verlässlicher Daten aus allen Ländern zu einer der Prioritäten globaler Organisationen. Das soll dazu dienen, Fortschritte genau überwachen zu können, machte aber wiederum eine neue, kostspieli-

ge Infrastruktur erforderlich (Kapto 2019). Die möglichen Folgen sind bekannt und werden im Rahmen der UN auch diskutiert. Dazu gehören etwa die Depolitisierung schwieriger Themen durch eine zunehmende Quantifizierung und Technisierung (Louis/Maertens 2021) oder die Verengung von Expertise (Bandola-Gyll 2022). Für die Reichweite der SDG-Agenda bedeuten diese Folgen, dass nach der anfänglichen Beratung über die Ziele jetzt vor allem über die Messung und Umsetzung diskutiert wird, aber nicht mehr so viel über normative Implikationen und systemische Fragen. Vermutlich hätten Letztere aber einen Konsens über die SDG auch verhindert.

Die SDG folgen in mehreren Schritten Entwicklungen in der globalen Entwicklungszusammenarbeit mit dem Ziel einer Verringerung allzu deutlicher Asymmetrien und Hierarchien zwischen Staaten. Dazu gehören Meilensteine wie die Addis Ababa Action Agenda (UN 2015c), bei der es darum geht, Maßnahmen zu finanzieren, die für Entwicklungsstaaten sinnvoll sind, ohne über deren Köpfe hinweg zu entscheiden. Die Agenda wurde im gleichen Jahr verabschiedet wie die SDG und das Pariser Klimaabkommen, was enge diskursive Verbindungen zwischen den verschiedenen Projekten erklärt. Verschiedene UN-Organisationen versuchten, ihren Stand im Globalen Süden zu verbessern, etwa mit Versuchen, Entwicklungsländer stärker in die Entwicklungszusammenarbeit einzubinden und diese eher partnerschaftlich zu organisieren. Dazu zählt beispielsweise das Busan Partnership Agreement (OECD 2011), das die Effektivität globaler Entwicklungszusammenarbeit unter anderem durch eine stärkere Einbindung und Mitsprache von Entwicklungsländern verbessern sollte. Solche Vorstellungen von Partnerschaftlichkeit wirken in den SDG fort. Sie können als Ziel gleicher Teilhabe und gleicher Behandlung von Staaten des Globalen Südens angesehen werden.

Die SDG lassen zwar einerseits den allumfassend kritischen Habitus der NIEO vermissen, sind aber andererseits zumindest implizit stärker mit der Möglichkeit einer gerechteren globalen Ordnung befasst als etwa die MDG. Man kann in den SDG weniger eine vereinheitlichende, konsistente Ideologie erkennen, sondern eher eine hart verhandelte, aber auch intuitiv einleuchtende Ansammlung von Zielen, deren Umsetzung die Lebensqualität nahezu aller Menschen verbessern könnte. Den SDG fehlen einige Aspekte, die ebenfalls für wichtig erachtet wurden. Dennoch sind sie in ihrem Anspruch umfassend. Die Verhandlungen vor der Einigung auf die finale Fassung der SDG-Agenda waren ambitioniert und langwierig, da bereits im Vorfeld eine möglichst breite Zustimmung gesichert werden sollte (Fukuda-Parr 2016). Wie bereits angesprochen basieren die SDG nicht auf einer gemeinsamen ideologischen

Basis aller Staaten. Sie verkörpern erst recht keinen globalen Wertekonsens, der vorgibt, wie das Leben von Menschen überall auf der Welt verbessert werden kann. Die SDG führen fort, was mit den MDG begonnen wurde, gehen aber über diese hinaus (Fisher/Fukuda-Parr 2019). Die MDG waren stark an den bestehenden Politikzielen der UN-Organisationen orientiert und führten diese logisch fort (UNECE 2015). Die SDG schlagen neben einer Programmatik, die an der Verbesserung individueller und kollektiver Lebensumstände ausgerichtet ist, auch Maßnahmen zur Erreichung einer nachhaltigen Zukunft vor. Das ist nicht immer in Einklang mit anderen zentralen Zielen zu bringen, wie etwa der Abschaffung absoluter Armut. Die große Breite der verschiedenen Ziele, der inklusive Prozess der Umsetzung und die Ausrichtung an der Messbarkeit der Maßnahmen machen die SDG zu einem sehr ambitionierten Vorhaben (Ordaz 2019).

Angesichts der Komplexität der Zielsetzungen lassen sich anhand der SDG Entwicklungen nachvollziehen, die in den Jahrzehnten nach der NIEO-Erklärung und insbesondere in jüngerer Zeit den UN-Diskurs geprägt haben und die zum Teil immer wieder Forderungen der NIEO aufnehmen. Bei der Formulierung der Ziele können wir einen graduellen Diskurswandel beobachten, der durchaus an die Vision der NIEO anschließt. So enthalten die globalen Entwicklungsziele zum Beispiel eigens das Ziel einer Verringerung unterschiedlicher Formen von Ungleichheiten (SDG, Ziel 10, Destatis o.J. a). Viele Dimensionen, die bereits die MDG angesprochen hatten, betreffen Chancenungleichheiten und soziale Ungleichheiten, etwa Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern, den ungleichen Zugang zu Bildung oder zu Gesundheitsversorgung. Sie sind ein Teil der UN-Agenda, der seinen Ausdruck auch in der funktionalen Differenzierung von UN-Organisationen (wie der »Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen« (UN Women) oder der Weltgesundheitsorganisation, WHO) findet (Freistein/Mahlert 2016). Die SDG begreifen Ungleichheiten als ein zentrales Hindernis für nachhaltige Entwicklung, jedoch auch als eigenständiges Problemfeld, das sich in den Programmen von Entwicklungsorganisationen traditionell nicht finden ließ. Mit den SDG erfährt es nun eine deutliche Aufwertung. Da die SDG als gemeinsame Ziele aller Regierungen verabschiedet wurden, entfalten sie eine hohe Verbindlichkeit und wirken sich auf die Ausgestaltung konkreter Projekte aus. Allerdings kam die Umsetzung der SDG massiv ins Stocken – nicht zuletzt wegen der Covid-19-Pandemie, aber auch aufgrund der mangelnden Bereitschaft vieler Staaten. Daher besteht wenig Hoffnung auf eine Erreichung der Ziele bis 2030.

Verbindungen zwischen SDG und NIEO

Im Folgenden möchte ich drei zumindest implizite Pfade von der NIEO zu den SDG aufzeigen, anhand derer man nachvollziehen kann, wie die Forderungen von vor fünf Jahrzehnten unter heutigen Vorzeichen diskutiert werden. Dabei mischen sich in den SDG Ziele, die Forderungen aus der NIEO wieder aufleben lassen, mit solchen, die unter den Vorzeichen der aktuellen globalen Situation den Geist der NIEO aktualisieren und mit neuen Forderungen verknüpfen. Der erste Pfad, in den SDG als universaler Anspruch verkörpert, greift Asymmetrien zwischen Globalem Norden und Süden auf, also eine Dimension von Gleichbehandlung aller Staaten. Diese war in der NIEO zumindest bezogen auf den Welthandel zentral. Der zweite Pfad betrifft Möglichkeiten der Teilhabe an globalen Entscheidungsprozessen, hat also eher indirekte Bezüge zur NIEO von 1974 – dafür aber dezidierte Anknüpfungspunkte an die NIEO-Resolution von 2022. Mit dem dritten Pfad, der Nachhaltigkeit, knüpfen die SDG ihre Versprechen an das Schicksal zukünftiger Generationen, deren Überleben gesichert werden soll: Der Fokus auf Umwelt und Klima zeigt durchaus Spuren der NIEO-Erklärung, die ebenfalls intergenerationelle Ansprüche geltend machte.

Universaler Anspruch

Eine Form von Gleichheit, die hier als Leitmotiv für die Spurensuche dient, ist die Sprache der universellen Geltung, also einer Gleichrangigkeit aller beteiligten Akteur:innen. Was die SDG maßgeblich von bisherigen Entwicklungszielen, aber auch von der Rhetorik der UN-Organisationen in vorherigen Dekaden unterscheidet, ist ihr Anspruch auf universale Geltung. Dadurch sind die SDG mehr als nur Ziele für eine nachholende Entwicklung besonders armer Staaten oder Staaten des Globalen Südens. Sie gelten darüber hinaus für alle Staaten (und Subjekte) gleichermaßen. Mit diesem Versuch, eine Gleichheitsidee in die Diskussion globaler Entwicklung einzuführen, gehen die SDG über die NIEO hinaus, nämlich indem sie die Unterscheidung zwischen entwickelten und Entwicklungsländern zum Teil hinter sich lassen. Ein UN-Bericht zur Umsetzung der NIEO von 2016 (hier und im Folgenden zitiert als »Declaration«) lobt diesen Schritt: »Finally, one of the important features of the Sustainable Development Goals is universality: they apply to all countries, both developed and developing, which conforms to the Declaration's emphasis on the interdependence and interrelationship between the prosperity of the de-

veloped countries and the growth and development of the developing countries.« (IISD 2016: 10). Die Idee der universellen Geltung verdeutlicht, dass Entwicklung nicht als linearer Prozess angesehen wird, bei dem eine Gruppe vorangeht, während andere wichtige Schritte nachholen müssen. Vielmehr lautet die Annahme, dass alle Staaten sich mit ihren Institutionen und Bevölkerungen in einem ständigen Entwicklungsprozess befinden, in dem sie weiterhin viele Aufgaben zu erfüllen haben. Die Einbeziehung privater Akteur:innen in diese Prozesse verdeutlicht, dass aus dieser Sicht Staaten nicht allein verantwortlich sind, sondern unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen nur gemeinsam zu einer erfolgreichen Umsetzung der Ziele beitragen können.

Daher ermuntert der NIEO-Bericht von 2016 dazu, den sehr inklusiv und partizipativ organisierten Prozess, mit dem die UN eine Agenda für die neuen Ziele von 2015 vorbereiteten, als Fortsetzung der Ziele der NIEO-Erklärung anzusehen: »For example, compared with the Millennium Development Goals, the Sustainable Development Goals were formulated through a more open, transparent and participatory process. That conformed to the Declaration's call for ›full and effective participation on the basis of equality of all countries in the solving of world economic problems‹.« (ebd.: 9) Die diskursive Verknüpfung der NIEO-Erklärung mit den SDG kann als Versuch gewertet werden, einerseits die NIEO-Idee am Leben zu halten und andererseits die SDG als einen möglichen Weg anzuerkennen, den Zielen näherzukommen.

Die Universalität gibt vor allem den Anspruch und die Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen vor. Jedoch gehen auch die SDG nicht so weit, jegliche Unterscheidungen zwischen Entwicklungsländern und entwickelten Ländern hinter sich zu lassen. In ihren Formulierungen behalten die SDG an einigen Stellen die Unterscheidung zwischen entwickelten und Entwicklungsländern bei. Diese wird jeweils dann zentral, wenn daraus besondere Rechte oder Pflichten abgeleitet werden sollen. Gerade dort, wo viele Entwicklungsländer besonderer Unterstützung bedürfen, etwa in der Bekämpfung von Hunger (Unterziel 2.a der SDG erwähnt beispielsweise die »am wenigsten entwickelten Länder«, Destatis o.J. b), weichen die SDG von ihrer sonstigen Rhetorik ab. Damit wird die Universalität der SDG zwar partiell zurückgenommen, zugleich erinnern die SDG aber an die Pflicht der reichen Staaten des Nordens, die Staaten des Globalen Südens nicht mit ihren Herausforderungen allein zu lassen. Denn die Formulierungen »Entwicklungsländer« oder »am wenigsten entwickelten Länder« finden sich in den SDG an mehreren Stellen, die Kausalitäten zwischen den Privilegien reicherer Länder und den Heraus-

forderungen für ärmere Länder benennen.[1] Diese doppelte Interpretation mit grundsätzlicher Gleichheit zwischen den Staaten, aber auch besonderen Rechten der Entwicklungsländer erinnert an die NIEO, in der zum einen auf gleiche Bedingungen für alle Staaten gepocht, andererseits aber auch auf bestehende Unterschiede in der Einflussnahme verwiesen wurde.

Gleiche Teilhabe

Eine zentrale Auseinandersetzung im Forum der UN, die sich sowohl in den SDG als auch in der Erklärung zur NIEO von 1974 niederschlägt, dreht sich um gleiche Bedingungen für die (wirtschaftliche) Entwicklung im Globalen Norden und Süden. Dabei geht es nicht allein um den Ausgleich von Nachteilen, sondern implizit auch um eine gleichwertige Teilhabe aller Staaten an der Gestaltung des Systems. Dies spiegelt sich auch in den SDG wider. Die stärkere Beschäftigung mit Ungleichheiten als zentrales Problem von Entwicklung finden sich vor allem in Ziel 10 der SDG, das eine Verminderung unterschiedlicher Formen von Ungleichheiten anstrebt und den Kurztitel »Weniger Ungleichheiten« trägt (Destatis o.J. b). Das Ziel adressiert auch Formen sozialer und ökonomischer Ungleichheiten, die über die üblicherweise erwähnten hinausgehen. Anders als Ziele wie etwa die Bekämpfung von Hunger oder die Armutsreduzierung sind Verweise auf oft strukturelle Ungleichheiten politisch deutlich sensibler. Daher wurden sie im Diskurs lange Zeit nur selten erwähnt. Der Diskurswandel zeigt sich unter anderem an den Unterzielen von Ziel 10, das sehr unterschiedliche Ungleichheitsdimensionen anspricht. Einige davon verweisen auf die zentrale Rolle staatlicher Wohlfahrt und Gesetzgebung. Die Unterziele erinnern auch an die wichtige Rolle globaler Institutionen, die mit ihrer Politik wiederum auf Nationalstaaten einwirken. Die neue NIEO-Resolution von 2022 greift dies – wie erwähnt – sehr explizit auf. So explizite Formulierungen zu Ungleichheit gab es in den MDG nicht, sodass wir hier von einem Diskurswandel ausgehen können, der sich in den SDG niederschlägt.

Die bereits angesprochenen partnerschaftlichen Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit sind ein Versuch, Asymmetrien auszugleichen und be-

---

1 In Unterziel 2.b heißt es beispielsweise: »Handelsbeschränkungen und -verzerrungen auf den globalen Agrarmärkten korrigieren und verhindern, unter anderem durch die parallele Abschaffung aller Formen von Agrarexportsubventionen und aller Exportmaßnahmen mit gleicher Wirkung im Einklang mit dem Mandat der Doha-Entwicklungsrunde.« (Destatis o.J. b).

stimmte Gruppen stärker zu ermächtigen. Die postkolonialen Staaten setzten ihre Hoffnungen lange Zeit auf eine rasche wirtschaftliche Entwicklung und auf politische Gleichheit als Mittel zu deren Ermöglichung – wie die NIEO-Bestrebungen zeigen. Doch auch dieser Diskurs hat sich mittlerweile gewandelt. Allerdings bleiben strukturelle Ungleichheiten bestehen. Zum Teil werden diese auch in der institutionalisierten Ordnung reproduziert, vor allem in den UN und in ihren Organisationen, aber auch in globalen Finanzinstitutionen (Fehl/Freistein 2020, 2021), die trotz etlicher Reformen noch weit von einer Gleichstellung aller Staaten entfernt sind. Viele internationale Organisationen innerhalb des UN-Systems bauten die massiven Machtungleichheiten des internationalen Systems bereits zum Zeitpunkt ihrer Gründung quasi mit in ihre Strukturen ein. Damit blieben auch die Chancen auf eine gleiche Entwicklung systematisch ungleich verteilt. Die Dimension politischer Teilhabe ist daher relevant und hat einen Einfluss auf zentrale Forderungen der NIEO-Erklärung, beispielsweise der Zugang zu Handelsprivilegien und wirtschaftlicher Zusammenarbeit.

Jüngere Initiativen wie die Gründung der »New Development Bank« durch die sogenannten BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) oder Initiativen wie die 2004 von sozialistisch orientierten Staaten Lateinamerikas gegründete »Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra Amércia« (ALBA) haben gezeigt, dass Initiativen für einen radikalen und umfassenden globalen Wandel eher in den Hintergrund getreten sind – die Kritik an fundamental ungleichen Rechten und Chancen jedoch nicht. Das UN-System vermochte es nicht umfassend, mächtige Staaten zu bändigen und schwache Staaten zu ermächtigen, sodass die Gleichheitsideen postkolonialer Staaten wenig Resonanz finden konnten. Dennoch greifen die SDG, anders als die eher minimalistisch formulierten MDG, auch solch grundlegenderen strukturellen Debatten zumindest implizit wieder auf. Ein Grund dafür mag die Wiederbelebung einer Debatte über globale Ungleichheiten seit den 1990er Jahren sein (Kanbur/Lustig 1999). Die Diskussion wurde verstärkt vor allem seit der Finanzkrise von 2008/2009 geführt. Sie konzentriert sich vor allem auf massive Einkommens- und Vermögensungleichheiten zwischen Staaten beziehungsweise zwischen Staaten und Individuen. Gleichzeitig macht sie im globalen Vergleich gravierende Entwicklungsdifferenzen deutlich.[2] Insbesondere von ökonomischen Ungleichheiten auf globaler Ebe-

2 Wie der bekannte Elephant-Graph zeigt, der für verschieden Staatengruppen abbildet, wo sie in der globalen Einkommensverteilung stehen (in einer Form, die vage an

ne – etwa im Welthandel oder im Zugang zu Krediten – war seit den Debatten um die NIEO bis vor einigen Jahren nur selten explizit die Rede. Seit einiger Zeit ändert sich dies jedoch. Mit der Finanzkrise ab 2008/2009 und der damit verbundenen Zunahme relativer Armut auch in reicheren Ländern wurde eine Kritik an sozialen und ökonomischen Ungleichheiten im Mainstream wirtschaftswissenschaftlicher Debatten wieder salonfähiger. So bezieht seit einigen Jahren beispielsweise sogar der Internationale Währungsfonds (IMF) Stellung zu den schädlichen Auswirkungen systematischer Einkommens- und Vermögensungleichheiten auf nationale Ökonomien und das Weltwirtschaftswachstum – dies war zuvor jahrzehntelang nicht der Fall gewesen.

Die SDG reagieren auf diese Debatten. Das erkennt man unter anderem daran, dass ihr Verständnis von Ungleichheiten unter anderem auch Entwicklungsunterschiede zwischen Staaten berührt. Ziel 10 lautet: »Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern« (Destatis o.J. a). Während die ersten vier Unterziele von Ziel 10 unterschiedliche Dimensionen sozialer und ökonomischer Ungleichheiten wie Inklusion, Einkommen, Chancengleichheit und Umverteilung in Staaten ansprechen, erwähnen die Unterziele 10.5 und 10.6 sehr dezidiert Dimensionen, die auf Ungleichheiten zwischen Staaten verweisen. Man könnte sogar so weit gehen, diese Dimensionen als Ursachen struktureller globaler Ungleichheiten zu lesen. Denn Unterziel 10.5 verlangt nach einer Verbesserung der »Regulierung und Überwachung der globalen Finanzmärkte und -institutionen« und Unterziel 10.6. nach einer »bessere[n] Vertretung und verstärkte[n] Mitsprache der Entwicklungsländer bei der Entscheidungsfindung in den globalen internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen« (Destatis o.J. a). Dies knüpft deutlich an Forderungen der NIEO an, die seit 40 Jahren im Raum stehen.

Zwei Aspekte an diesen Zielen sind besonders interessant: Zum einen benennen die SDG damit die Politik internationaler Finanzinstitutionen (die sogenannten Bretton-Woods-Institutionen) und den Umgang mit globalen Märkten klar als Entwicklungshemmnisse für ärmere Staaten. Es gab hier in

---

einen Elefanten erinnert, dessen aufwärts gerichteter Rüssel den extremen Reichtum der obersten Prozent anzeigt), haben nur einige wenige ehemalige Entwicklungsländer, vor allem China, einen wirtschaftlichen Aufstieg durch Wachstum geschafft (Lakner/Milanovic 2016), während die Mehrheit der Entwicklungsländer abgehängt bleibt. Verluste bei der Weltmittelschicht (auch in westlichen Staaten) und extreme Gewinne superreicher Individuen sind Nebenbefunde in dieser Hinsicht, die allerdings auch strukturelle Gründe für ökonomische Ungleichheiten verdeutlichen.

der Vergangenheit immer wieder Ansätze zu mehr Regulierung, aber selbst in den neueren Debatten zu globalen Einkommens- und Vermögensungleichheiten wird selten auf diese Kausalität verwiesen, die Proteste gegen IMF und Weltbank bereits seit Jahrzehnten kritisieren (Wade 2001). Zum anderen wird in den SDG auch Kritik daran laut, wie unverhältnismäßig stark das Stimmgewicht einiger weniger Staaten in internationalen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen bislang ist. Eine Mitsprache in Entscheidungs- und Agenda-Setting-Prozessen, wie sie in den Zielen gefordert wird, sehen die SDG demnach als ein mögliches Instrument der Entwicklungsländer an, eine schädliche Politik zu verhindern und mögliche Entschuldungsprogramme oder bessere Konditionen für Kredite zu erwirken. An dieser Stelle nehmen die SDG also globale Ungleichheiten ins Visier, die einer gerechten Weltwirtschaftsordnung im Weg stehen.

Die Wortwahl in Unterziel 10.6. macht zudem deutlich, dass in diesem Feld eine besondere Ungleichheit zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern gesehen wird – es geht eben nicht um einen allgemein besseren Zugang zu Entscheidungen, sondern spezifisch um die Ermächtigung der Entwicklungsländer, selbst Teil der Politik zu werden, die sie bislang in ungleichen Bedingungen hielt. Eine »gleichwertige Repräsentation« (»equitable representation«), von der bereits im »NIEO Programme of Action« (UN 1974) mehrfach die Rede ist, wird in Unterziel 10.6 nicht erwähnt. Dennoch fordern die SDG immerhin eine bessere, fairere Repräsentation und Mitsprache, die man als zumindest als wichtigen Schritt ansehen kann. Implizit lässt sich das auch als Fundamentalkritik an den Bretton-Woods-Institutionen lesen, die trotz mehrerer Reformen (etwa einer Stimmrechtsreform in der Weltbank 2010, die das Gewicht von Entwicklungsländern stärken sollte, oder die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO), die eine formale Gleichheit aller Staaten institutionell umsetzt) Staaten alles andere als gleichberechtigt behandeln. Damit lassen sich Parallelen zwischen der NIEO-Erklärung von 1974 und den SDG erkennen, zumindest was die Kritik an internationalen Finanzinstitutionen als Mitverursacher globaler Ungleichheiten betrifft. Diese Kritik bekräftigt auch die NIEO-Resolution von 2022 noch einmal.

Die Idee der Nachhaltigkeit

Schließlich kann man auch den sehr zentralen – und für die SDG namensgebenden – Begriff der Nachhaltigkeit diskursiv mit den ursprünglichen Überzeugungen in der NIEO in Verbindung bringen. Die NIEO-Erklärung

von 1974 vertritt explizit die Auffassung, dass zwischen allen Staaten interdependente Beziehungen bestehen und dass daher das Schicksal der einen Staaten mit dem der anderen Staaten verbunden ist. Sie geht sogar einen Schritt weiter und verweist darauf, dass das »politische, wirtschaftliche und soziale Wohlergehen« von »zukünftigen Generationen« durch politische Entscheidungen geprägt werde (»depends more than ever on co-operation between all the members of the international community on the basis of sovereign equality and the removal of the disequilibrium that exists between them«, UN 1974).

Diese Annahme spielt auch in der Idee der Nachhaltigkeit eine zentrale Rolle. Das Handeln von Menschen heute – so die Annahme in der NIEO-Deklaration und den SDG gleichermaßen – beeinflusst die Möglichkeiten zukünftiger Generationen, ein lebenswertes Leben zu führen. Während in der NIEO-Erklärung eher über Möglichkeiten wirtschaftlichen Wachstums nachgedacht wird, kommt in den SDG noch ein weiterer wichtiger Aspekt hinzu, den die NIEO noch nicht in dem Ausmaß antizipieren konnte: der Klimawandel und seine Folgen. Beiden Projekten ist jedoch gemein, dass sie kausale Interdependenzen zwischen Menschen und ihrem Verhalten auf der ganzen Welt sowie zwischen heutigen und kommenden Generationen betonen. Beide Dokumente pochen auf eine Kooperation auf Augenhöhe zum Wohle zukünftiger Menschen – sie verbinden also gleiche Rechte mit gleicher Verantwortung.

Die zuvor bereits beschriebene Gleichheitsagenda steht damit in den SDG in einem Kontext, der bedeutet, dass die Erreichung der Ziele nicht nur kleinere Anpassungen im System, sondern fundamentale Veränderungen erfordert. Ein gutes Leben zukünftiger Generationen ist nur möglich, wenn sich die Lebensqualität von Menschen in Entwicklungsländern schon heute deutlich verbessert. Es ist kein Zufall, dass die SDG im letzten Punkt des Ungleichheitsziels 10 die Lebensbedingungen von Migrant:innen adressieren, denn Migration ist häufig eine Konsequenz massiver Verschlechterungen der Lebensqualität – ausgelöst etwa durch den Klimawandel und seine Folgen. Die Verflechtungen zwischen Menschen im wohlhabenden Globalen Norden und im ärmeren Globalen Süden können nicht mehr nur rein wirtschaftlich gedacht werden, sondern berühren vielfältige Fragen von Überleben, Lebensqualität und Grenzen des Wachstums. Gleichheitsagenda und Nachhaltigkeitsagenda sind damit unmittelbar miteinander verbunden – damals wie heute. Die NIEO-Resolution von 2022 verweist daher auch mehrfach auf die negativen Auswirkungen des Klimawandels, insbesondere auf Entwicklungsländer. Sie stellt ihre Forderungen in den Kontext des Pariser Klimaabkommens. Die Forderung

nach Nachhaltigkeit kann hier also als strategisches Mittel angesehen werden, Forderungen nach Gleichheit zu erheben.

Schlussfolgerungen

Die SDG stehen zwar nicht in einem direkten Verhältnis zur NIEO-Erklärung von 1974, greifen aber einige der grundlegenden Fragen aus den 1970er Jahren wieder auf – insbesondere zu Ungleichheiten zwischen Staaten des Globalen Nordens und des Globalen Südens. Im System der UN gab es in den letzten Jahrzehnten einige Entwicklungen hin zu einer stärkeren Ermächtigung von Entwicklungsländern; insbesondere der wirtschaftliche Aufstieg Chinas brach die Dichotomien zwischen reichem Norden und armem Süden etwas auf. Dennoch bleiben wesentliche Asymmetrien im Einfluss und in der Verteilung wichtiger Güter bestehen. Die meisten Hauptforderungen der NIEO-Erklärung sind nach wie vor nicht umgesetzt. Die UN mit ihren unterschiedlichen Organisationen haben immer wieder Anstrengungen unternommen, diese Asymmetrien zu verringern; dabei ebneten einige dieser Initiativen auch der Formulierung von Zielen in den SDG ihren Weg. Dass eine systematischere Debatte über ungleichen Einfluss auf globale Entscheidungen und über den Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeit und Gleichbehandlung überhaupt geführt werden kann, ist bereits als Schritt anzuerkennen, der auch Forderungen der NIEO-Bewegung wieder aufgreift.

In ihren verschiedenen Stoßrichtungen bleiben die SDG einerseits hinter der NIEO-Erklärung zurück, da sie größere systemische Fragen nicht stellen. Andererseits nehmen sie Forderungen auf, die weit über den damaligen Stand der Debatte hinausgehen, vor allem im politischen Bereich (Menschenrechte, Umgang mit Migrant:innen, soziale Gleichheit) oder bezogen auf Umwelt- und Klimafragen. Die Rolle der UN kann man – wie so oft – sehr unterschiedlich bewerten: Eine Umsetzung der Forderungen postkolonialer Staaten nach mehr Teilhabe und besseren Bedingungen für ihr nationales Wachstum scheiterte am geringen Einfluss der UN auf mächtigere Staaten. Gleichzeitig dienten die UN immer wieder als Vehikel für ein konzertiertes Handeln von Staaten des Globalen Südens, die radikalere Interventionen einforderten. Die zum Teil sehr kleinteilig und technisch orientierten SDG sind damit kein Entwurf für eine neue Weltordnung, aber sie reflektieren grundsätzliche Fragen, wie etwa mögliche Grenzen des Wirtschaftswachstums oder die Verteilungsgerechtig-

keit in Anbetracht endlicher Ressourcen, und haben dabei bessere Lebensbedingungen für alle Menschen zum Ziel.

Die Frage, ob eine NIEO[2] entstehen kann – ob im Gewand der SDG oder der NIEO-Resolution von 2022 – und die Frage, ob diese eine gerechtere Weltordnung ermöglichen, lässt sich wenig überraschend nicht bejahen. Die SDG selbst sind zwar umfassend und ambitioniert, können aber die Diskrepanz zwischen ihrem Anspruch beziehungsweise dem Geist der jeweiligen Ziele einerseits und der Umsetzung und Messbarkeit der Ziele andererseits nicht überwinden. Zumindest aber sind die SDG in die Zukunft gewandt und gehen darüber hinaus, Dauerprobleme wie absolute Armut oder Hunger zu lösen. Die Herausforderung, die der Klimawandel für eine gerechte Weltwirtschaftsordnung bedeutet, thematisieren die SDG zumindest indirekt – die Forderung nach einer Ermächtigung von Entwicklungsländern in internationalen Finanzinstitutionen soll beispielsweise die Bedingungen für eine weniger asymmetrische Wirtschafts- und Finanzpolitik verbessern. Schließlich bleiben bestimmte institutionelle Grenzen für einen systematischen Wandel bestehen: Gemeint sind Praktiken, die Ungleichheiten im Kontext internationaler Organisationen ständig reproduzieren und diese nur sehr selten transformieren. Die UN können durchaus als Anwältin ärmerer Länder gesehen werden, müssten aber weitergehende Schritte ergreifen, um deren Position wirksam zu stärken. Mit den SDG lebt immerhin der Diskurs einer NIEO wieder auf. Möglicherweise hat er das Bewusstsein für die nach wie vor sehr ungleichen Lebensbedingungen im Globalen Norden und Süden wieder etwas geweckt. Die Spuren der NIEO, die sich in den SDG finden, geben zumindest Hinweise auf einen graduellen Diskurswandel mit Potenzial für weitere politische Veränderungen.

Literatur

Anghie, Anthony (2015): Legal aspects of the New International Economic Order. In: *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development,* 6 (1), 145–158.

Bandola-Gyll, Justina (2022): Statistical entrepreneurs: The political work of infrastructuring the SDG indicators. In: *Policy and Society*, 41 (4), 498–512.

Best, Jacqueline (2017): The rise of measurement-driven governance: The case of international development. In: *Global Governance*, 23 (2), 163–181.

Clegg, Liam (2010): Our dream is a world full of poverty indicators: The US, the World Bank, and the power of numbers. In: *New Political Economy,* 15 (4), 473–492.
Cobham, Alex (2014): Uncounted: Power, inequalities and the post-2015 data revolution. In: *Development,* 57, 320–332.
Corea, Gamani (1977): Unctad and the New International Economic Order. In: *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, 53 (2), 177–187.
Cox, Robert (1979): Ideologies and the New International Economic Order: Reflections on some recent literature. In: *International Organization*, 33 (2), 257–302.
Destatis – Statistisches Bundesamt (o.J. a): 10. Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern. In: Ziele für nachhaltige Entwicklung. http://sdg-indikatoren.de/10/ (Zugriff am 8.5.2023).
Destatis – Statistisches Bundesamt (o.J. b): 2. Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern. In: Ziele für nachhaltige Entwicklung. http://sdg-indikatoren.de/2/ (Zugriff am 8.5.2023).
Fehl, Caroline/Freistein, Katja (2020): Organising global stratification: How international organisations (re)produce inequalities in international society. In: *Global Society,* 34 (3), 285–303.
Fehl, Caroline/Freistein, Katja (2021): (Un)making global inequalities: International institutions in a stratified international society. In: *Journal of International Relations and Development,* 24 (1), 251–278.
Fisher, Angelina/Fukuda-Parr, Sakiko (2019): Introduction – Data, knowledge, politics and localizing the SDGs. In: *Journal of Human Development and Capabilities*, 20 (4), 375–385.
Freistein, Katja/Mahlert, Bettina (2016): The potential for tackling inequality in the Sustainable Development Goals. In: *Third World Quarterly,* 37 (12), 2139–2155.
Fukuda-Parr, Sakiko (2016): From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global agenda setting. In: *Gender and Development*, 24 (1), 43–52.
Fukuda-Parr, Sakiko/McNeill, Desmond (2015): Post 2015: A new era of accountability? In: *Journal of Global Ethics,* 11 (1), 10–17.
Fukuda-Parr, Sakiko/McNeill, Desmond (2019): Knowledge and politics in setting and measuring the SDGs: Introduction to special issue. https://www.globalpolicyjournal.com/articles/development-inequality-and-po

verty/knowledge-and-politics-setting-and-measuring-sdgs (Zugriff am 25.4.2023).

Hurd, Ian (2007): After anarchy: Legitimacy and power in the United Nations Security Council. Princeton: Princeton University Press.

IISD – International Institute for Sustainable Development (2016): UN Reports on progress towards New International Economic Order. https://sdg.iisd.org/news/un-reports-on-progress-towards-new-international-economic-order/ (Zugriff am 25.4.2023).

Jerven, Morten (2013): Poor numbers: How we are misled by African development statistics and what to do about it. Cornell: Cornell University Press.

Kanbur, Ravi/Lustig, Nora (1999): Why is inequality back on the agenda? Working paper 99/14. Ithaca & New York: Cornell University.

Kapto, Serge (2019): Layers of politics and power struggles in the SDG indicators process. In: *Global Policy,* 10 (1), 134–136.

Lakner, Christoph/Milanovic, Branko (2016): Global income distribution: From the fall of the Berlin wall to the great recession. In: *World Bank Economic Review,* 30 (2), 203–232.

Lie, Sande Jon Harald/Sending, Ole Jacob (2015): The limits of global authority: World Bank benchmarks in Ethiopia and Malawi. In: *Review of International Studies,* 41 (5), 993–1010.

Louis, Marieke/Maertens, Lucile (Hg.) (2021): Why international organizations hate politics. Depoliticizing the world. Milton Park: Routledge.

Murphy, Craig (2019): The emergence of the NIEO ideology. London: Routledge.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2011): Busan partnership for effective development co-operation: Fourth high level forum on aid effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 November – 1 December 2011. Paris: OECD Publishing.

Ordaz, Enrique (2019): The SDGs indicators: A challenging task for the international statistical community. In: *Global Policy,* 10 (1), 141–143.

Progressive International (2023). Havana Congress plans »unilateral but coordinated action« to secure technological sovereignty for the global south. 30.1.2013. https://progressive.international/wire/2023-01-30-havana-congress-plans-unilateral-but-coordinated-action-to-secure-technological-sovereignty-for-the-global-south/en (Zugriff am 22.9.2023).

Seabrooke, Leonard/Sending, Ole Jacob (2019): Contracting development: Managerialism and consultants in intergovernmental organizations. In: *Review of International Political Economy,* 27, 802–827.

Shilliam, Robert (2016): Colonial architecture or relatable hinterlands? Locke, Nandy, Fanon, and the Bandung spirit. In: *Constellations*, 23 (3), 425–435.

UN – United Nations (1974): UN General Assembly, Resolution A/RES/3201(S-VI). Declaration on the Establishment of a New International Economic Order. 1.5.1974. https://digitallibrary.un.org/record/218450/files/A_RES_3201%28S-VI%29-EN.pdf (Zugriff am 12.6.2023).

UN – United Nations (2015a): Sustainable Development Goals. https://sdgs.un.org/ (Zugriff am 1.3.2023).

UN – United Nations (2015b): The Millennium Development Goals report 2015. https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20%28July%201%29.pdf (Zugriff am 10.1.2023).

UN – United Nations (2015c): Third international conference: Financing for development. https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2051&menu=35 (Zugriff am 10.1.2023).

UN – United Nations (2022): Towards a new international economic order. Draft resolution/Pakistan [on behalf of the Group of 77 and China]. A/C.2/77/L.2. https://digitallibrary.un.org/record/3990396 (Zugriff am 1.3.2023).

UNECE – United Nations Economic Commission for Europe (2015): From MDGs to SDGs – what have we learned? https://unece.org/general-unece/press/mdgs-sdgs-what-have-we-learned (Zugriff am 1.3.2023).

Wade, Robert (2001): Showdown at the World Bank. In: New Left Review 7 (1), 124–137.

Weiss, Thomas/Daws, Sam (2018): The Oxford handbook on the United Nations. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.

Wright, Richard (1956): The color curtain. Jackson: University of Mississippi Press.

Fairer Handel

Erbe der gescheiterten Neuen Weltwirtschaftsordnung und private Alternative zu politischen Änderungen

Caspar Dohmen

Aktivist:innen der Dritte-Welt-Bewegung im Globalen Norden unterstützten seit Ende der 1960er Jahre die Ideen für eine New International Economic Order (NIEO). Sie nutzten Waren wie Kakao oder Kaffee, um über die Ungerechtigkeiten des Welthandels zu informieren. So entstand der alternative Handel in sogenannten Weltläden und mit Importeur:innen wie der »Gesellschaft zur Förderung der Partnerschaft mit der Dritten Welt« (Gepa) in Deutschland oder dem »Komitee Steun voor Onderontwikkelde Streken« (Komitee zur Unterstützung unterentwickelter Regionen, im Folgenden S. O. S.) in den Niederlanden. Nachdem die Ideen der Vereinten Nationen (UN) für eine NIEO in der Schublade der Geschichte verschwunden waren und es Ende der 1990er Jahre im Globalen Süden zu einer schweren Krise im kleinbäuerlichen Kaffeesektor kam, professionalisierten sich einige dieser alternativen Handelsakteur:innen: der sogenannte Faire Handel, wie wir ihn heute kennen, entstand. Dadurch wurden konventionelle Handelsakteur:innen wie Supermärkte, die man bisher als Teil des Problems des ungerechten Welthandels angesehen und außen vorgelassen hatte, am Fairen Handel beteiligt und als Teil der Lösung angesehen. Doch gerade diese Vermischung von konventionellem und vormals alternativem Handel machte die grundlegenden Widersprüche des Ansatzes deutlich, der inmitten scheinbar übermächtiger Handels- und Produktionsbedingungen eine Keimzelle für eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung sein will.

In diesem Beitrag gehe ich diesen Widersprüchen nach. Was hat der Faire Handel gebracht? Wie gerecht ist der Faire Handel? Wo liegen seine Grenzen? Meine Thesen dazu lauten: Der Verdienst des Fairen Handels ist es, die Idee von gerechten Preisen auch in einem neoliberalen Umfeld über 40 Jahre lang auf-

rechterhalten zu haben. Er hat auch gerade im Globalen Süden erheblich zum Empowerment von Produzent:innen beigetragen. Die Verlagerung der Verantwortung auf die einzelnen Konsument:innen machte den Fairen Handel allerdings selbst zu einem Teilbereich neoliberaler und entpolitisierter Lösungsansätze für Probleme wie Ausbeutung und Armut. Mittlerweile setzen sich die tragenden Akteur:innen des Fairen Handels aus guten Gründen für politische Änderungen und gesetzliche Regulierungen ein. Davon zeugt die »Initiative Lieferkettengesetz« auf deutscher und europäischer Ebene.

Unmut in Lieferketten

Côte d'Ivoire im Frühjahr 2020. Von der Provinzstadt Divo in dem westafrikanischen Staat geht es über eine Schlaglochpiste ins Landesinnere, links und rechts Ölpalmen, Bananenstauden, Gummi- und Kakaobäume: Nutzpflanzen, die hier seit der Kolonialzeit angebaut werden. Es sind sogenannte *cash crops*, »Geldpflanzen« für den Export. Ankunft im Dorf Kofesso Bioula Bougon. Hier wohnen Menschen in Lehmhäusern, kochen auf Feuerstellen und holen Wasser mit dem Eimer aus dem Brunnen. Unter zwei ausgeblichenen Planen versammeln sich rund 200 Frauen, Männer und Kinder, um eine Krankenstation einzuweihen. Gelegenheit für mich, den journalistischen Gast aus Deutschland, diese Menschen nach ihrer Sicht auf die Lieferketten von Kakao zu fragen – der ihre wirtschaftliche Grundlage ist. Sie klagen über den niedrigen Preis und steigende Produktionskosten. Bei der Frage, wer denn die Macht habe, höhere Kakaopreise durchzusetzen, erhebt sich der Kakaobauer Tayama Bekoua – eine imposante Erscheinung in dunkelgrünem Kaftan – und ergreift das Mikrofon: »Die Regierung muss die Preise erhöhen.« Dann zieht er einen interessanten Vergleich: Ein europäischer Autohersteller käme doch auch nicht auf die Idee, seine Autos unter seinen Kosten zu verkaufen, so wie sie das hier beim Kakao regelmäßig machten. »Wir sind doch diejenigen, die den Kakao anpflanzen, und sollten deswegen auch diejenigen sein, die die Preise festsetzen«. Die Runde nickt (siehe auch Dohmen 2021).

Doch die Preise für die meisten Rohstoffe setzten nicht Regierungen fest. Sie bilden sich durch Angebot und Nachfrage an Börsen. Die Ausbeutung von Menschen in der Ferne wurde erstmals während der Aufklärung Thema für Menschen in Europa und Nordamerika, die im 18. Jahrhundert gegen die Sklaverei kämpften. Sie beschäftigten sich auch als Erste mit der Frage, inwieweit sie als Konsument:innen die Verhältnisse beeinflussen können.

Die Ideenschmiede der Anti-Sklaverei-Bewegung

Damals setzten sich Menschen erstmals dafür ein, die Lebensbedingungen von für sie unbekannten und weit weg lebenden Mitmenschen zu verbessern. Die sogenannten Abolitionist:innen ersannen dafür neue Protestformen, darunter den Boykott von Waren. Konkret probierten sie es beim Zucker, der unter brutaler Ausbeutung von Sklav:innen vor allem auf karibischen Inseln hergestellt wurde. Hunderttausende Menschen beteiligten sich in England an Zuckerboykotten. Ein Teil dieser sozialen Bewegung wollte seinen Zeitgenoss:innen aber auch den Kauf von Waren ermöglichen, die garantiert von freien Menschen hergestellt worden waren. Dafür eröffneten sie die sogenannten Free Produce Stores, erstmals 1826 im US-amerikanischen Baltimore. Weitere 50 Läden in den USA und in England folgten. Beteiligte Händler organisierten sich in der »American Free Produce Association« und schrieben in einem Manifest: »So lange Sklaven der Früchte ihrer Plackerei beraubt werden, sind alle, die diese verbrauchen, Teil des Raubes.« (Glickman 2009: 74, eigene Übersetzung) Nach dieser Lesart waren Verbraucher:innen, die von Sklav:innen angebauten Zucker aßen, mitverantwortlich für das Elend auf den Plantagen. Doch Läden dieser Art blieben zunächst eine kurze Episode. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Idee solidarischen Einkaufens jedoch zugunsten von Menschen in Ländern des Globalen Süden wieder aufgegriffen – erneut in den USA und in England. Anders als beim Kampf gegen die Sklaverei ging es nun um solidarische Hilfe, die sich aus christlicher Motivation speiste.

Edna Ruth Byler eröffnete 1958 in Akron, Pennsylvania, einen sogenannten *fair trade shop*. Byler wollte armen Handwerker:innen auf Puerto Rico helfen, die mit ihren Produkten kaum Erlöse erzielten. Sie importierte nun selbst Produkte und verkaufte sie in ihrer Heimat. Daraus entstand – gefördert von der Glaubensgemeinschaft der Mennoniten – das Projekt »Ten Thousand Villages«, eine bis heute bestehende große Fair-Trade-Organisation. Auch bei der zweiten Vorläuferorganisation des modernen Fairen Handels war eine christliche Glaubensgemeinschaft eine treibende Kraft: Quäker:innen gründeten 1942 in England das »Oxford Commitee for Famine Relief«, kurz Oxfam. Ziel der Organisation war es, Hungernden im kriegszerstörten Europa zu helfen. Als dieses Ziel erreicht worden war, widmete sich die Organisation dem Globalen Süden und gründete »Oxfam Fair Trade«. Es war die erste Organisation, die sich ausschließlich auf den Import fair gehandelter Waren konzentrierte. In Kerkrade in den Niederlanden gründeten junge Mitglieder der Katholischen Volkspartei 1959 zur Unterstützung von Projekten im Globalen Süden das be-

reits erwähnte S. O. S. – eine Keimzelle des modernen alternativen Handels in Europa.

Bei diesen frühen Ansätzen ging es vor allem um humanitäre Hilfe. Ab den späten 1960er Jahren wollten neue Gruppen jedoch das Problem an der Wurzel packen und gerechte globale Handelsstrukturen aufbauen. Diese sollten allen Beteiligten ein ausreichendes Einkommen sichern. Dieses Ansinnen reagierte auf die Entwicklungen im Globalen Süden, nachdem viele vorherige Kolonien unabhängig geworden waren.

Die Dritte-Welt-Bewegung stellt sich hinter die NIEO

Die Regierungen in diesen jungen Staaten wollten die globale Wirtschaftsordnung grundlegend ändern. Zu den wichtigen Impulsgebern der New International Economic Order (NIEO) gehörte der brasilianische Bischof und Befreiungstheologe Dom Hélder Pessoa Câmara. Bei der zweiten »Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung« (UNCTAD) 1968 in Delhi sagte Câmara: »Wenn die Länder des Überflusses den Entwicklungsländern gerechte Preise für ihre Produkte zahlen würden, könnten sie ihre Unterstützung und ihre Hilfspläne für sich behalten.« (zitiert nach Raschke 2008: 16) Wichtige Ziele der NIEO waren angemessene Preise im globalen Rohstoffhandel, der Auf- und Ausbau der industriellen Weiterverarbeitung von Rohstoffen im Globalen Süden sowie wie mehr Verantwortung transnationaler Unternehmen aus dem Globalen Norden für ihre Aktivitäten im Globalen Süden (siehe Veit/Fuchs in diesem Band).

In Europa griffen Menschen diese Ideen für eine NIEO auf. So entstand in den späten 1960er Jahren – zunächst auf der Basis einzelner Solidaritätsgruppen – die sogenannte Dritte-Welt-Bewegung. Ihr gehörten vor allem Schüler:innen und Student:innen an. Ruben Quaas schrieb dazu: »Sie gingen in eine kritische Position zur Politik des Globalen Nordens, dem sie selbst angehörten«. Zudem sahen sie sich »verstärkt in der Pflicht, dem Dort – dem gedachten Gegenüber im Globalen Süden – solidarisch beizustehen. Aus dieser Haltung heraus entstand der Wunsch, Veränderungen im Hier herbeizuführen.« (Quaas 2015: 79)

Die »Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend Deutschlands« schrieb 1971 im typischen Jargon der Zeit: »Wir sind der Meinung, dass die Aktion Dritte Welt Handel sich in erster Linie als eine Aktion der Bewusstmachung der neokolonialistischen Tendenzen des Welthandels verstehen

sollte. Sie will eindeutig politische Stellung nehmen und zur politischen Stellungnahme aufrufen.« Zuvor hatten engagierte Jugendliche unter anderem in Iserlohn, Fulda, Kassel und Donauwörth Aktionen mit Produkten wie Rohrzucker, Reis oder Kaffee durchgeführt (Hein 2006: 145). Im September 1970 gründeten einige die »Aktion Dritte Welt Handel«, aus deren Umfeld der alternative Handel und später der Faire Handel in Deutschland entstehen sollten. Um den gewünschten Aufklärungseffekt zu erzielen, brachten die Anhänger:innen auch konventionelle Ware unter die Mitbürger:innen – allerdings neu verpackt und versehen mit einer politischen Botschaft.

»Süß für uns, bitter für andere«, stand etwa in großen Lettern auf der quadratischen, mit gelbem Papier umwickelten konventionellen Schokolade, der eine Postkarte an die deutsche Bundesregierung beilag. Auf der Rückseite lasen Käufer:innen, was es mit dem ungerechten Handel auf sich hat: »Die Importzölle der Industriestaaten steigen mit dem Grad der Weiterverarbeitung. Für Rohstoffe wie das Aluminiumerz Bauxit und unverarbeitete Kakaobohnen sind die Zollsätze entsprechend niedrig, für die weiterentwickelten Produkte Aluminiumfolie und Schokolade liegen die Zollsätze höher.« (zitiert nach Dohmen 2017: 24–25) Der Export von Rohstoffen aus Entwicklungsländern würde zwar gefördert, befanden die Aktivist:innen damals, aber der Aufbau einer weiterverarbeitenden Industrie dort würde behindert.

Neue Instrumente der Aufklärung

Im Kontext der UNCTAD-Konferenz in Delhi 1968 schlug der niederländische Journalist Dick Scherpenzen vor, für die Bewegung feste Orte zu schaffen. Dort könnten Engagierte ihre Mitmenschen über die Verhältnisse im Globalen Süden aufklären und versuchen, einen Bewusstseinswandel auszulösen – anhand von Waren, die zu fairen Konditionen beschafft werden. Wenig später setzten Jugendliche den Vorschlag in der niederländischen Gemeinde Breukelen um: Dieser erste »Wereldwinkel« (Weltladen) wurde namensgebend. Schnell fanden sie Nachahmer:innen in den Niederlanden, aber auch in Deutschland, Österreich, der Schweiz und anderen Ländern. Heute gibt es in Europa etwa 2.500 solcher Weltläden. Sie firmieren unter anderem als *magasin du monde*, *bottega del mondo* oder *worldshop* (Weltladen Dachverband o.J.). Die treibende Kraft sind meist noch immer Ehrenamtliche. Einige der Läden haben sich aber auch professionalisiert und stellen Menschen für die Organisation und den Verkauf an.

Das politische Hauptziel der Dritte-Welt-Bewegung war eine gerechte Welthandelsordnung. Dazu gehörten für sie der Abbau diskriminierender Regeln für den Globalen Süden sowie Abkommen zur Stabilisierung der stark schwankenden Preise für Rohstoffe, aber auch für Produkte wie Kaffee. Das Kaffeeabkommen aus den 1960er Jahren zeigt exemplarisch, wie wirksam Regierungen in die Preisbildung und Struktur von Märkten eingreifen können. Damit können sie bestimmte Ziele erreichen, etwa höhere und stabile Einkommen für die Produzent:innen. Initiator des Abkommens waren die USA: Nach der Machtübernahme Fidel Castros auf Kuba fürchtete die US-Regierung, dass in einer Art »Dominoeffekt« weitere Staaten sozialistisch würden. Mit dem Kaffeeabkommen wollte sie verhindern, dass verarmte Kaffeebäuer:innen auch in anderen Ländern kommunistischen Gruppen zur Macht verhelfen könnten (WDR 2008). Das Abkommen trat am 27. Dezember 1963 in Kraft.

Aus dem alternativen Handel wird der Faire Handel

Im Kaffeeabkommen regelten die daran beteiligten Produktions- und Abnahmestaaten gemeinsam die Preise und Mengen für Rohkaffee. Regierungen aus Ländern des Globalen Südens und ihre Unterstützer:innen aus dem Globalen Norden hätten gerne noch mehr solcher Rohstoffabkommen auf den Weg gebracht, etwa für Zucker, Kakao, Zinn oder Bananen. Doch dazu kam es nicht, obwohl das Thema regelmäßig auf der Tagesordnung der internationalen Handelspolitik stand. Das Kaffeeabkommen war kein perfektes System, funktionierte aber leidlich. Während seines Bestehens sank der Kaffeepreis selten unter einen Mindestpreis von 1,20 US-Dollar für ein britisches Pfund (etwa 450 Gramm). Damit war das wesentliche Ziel einer Einkommensstabilisierung in den Kaffee produzierenden Ländern erreicht. Jedoch blieb der Mindestpreis ein ewiger Streitpunkt: Manche Regierungen hielten ihn angesichts der Lebensumstände der Bäuer:innen für viel zu niedrig, andere wollten ihn wegen der Verzerrung des Marktes ganz abschaffen. Die beteiligten produzierenden Staaten wollten jeweils möglichst hohe Quoten für ihr eigenes Land erreichen. Wenn sie zulasten anderer Länder des Globalen Südens höhere Quoten durchsetzten, wurde das zum Problem. »Die ruinöse Konkurrenz mancher Rohstoffproduzenten verunmöglicht […] von vorneherein jegliche Marktregelung auf der Basis von Produktionsbeschränkungen«, hieß es Anfang der 1990er Jahre desillusioniert in einem Strategiepapier. Dessen Autor Richard Gerster, damals Koordinator für Entwicklungspolitik in der schweizerischen »Arbeitsge-

meinschaft der Hilfswerke«, der heutigen »Alliance Sud« (Gerster 1986), war ursprünglich ein Befürworter von Rohstoffabkommen gewesen.

Es gab ein historisches Zeitfenster, in dem die Umsetzung der Ideen für eine gerechte Weltwirtschaftsordnung möglich schien. Bei der dritten UNCTAD-Konferenz 1972 in Santiago de Chile setzten Vertreter:innen des Globalen Süden die NIEO auf die Agenda – gegen heftigen Widerstand von Industriestaaten. Es gehe »vor allem um Marktzugang, internationale Preisstabilisierung und die Rohstoffhandelsvereinbarungen«, sagte der äthiopische Politiker Getema Yifru bei der Konferenz (zitiert nach Dohmen 2022b). Ein Jahr später legten die sogenannten Blockfreien Staaten (vor allem Länder des Globalen Südens) in Algier ein Aktionsprogramm mit der Forderung nach einer NIEO vor. Die Vereinten Nationen (UN) entwickelten die Idee weiter und 1974 beschloss die UN-Generalversammlung sie. Aber der Rückenwind für die NIEO schwand bald.

Die Weltläden überdauerten diese Idee. Sie bieten bis in unsere Tage mit eigenen Importen und Läden eine Alternative zum konventionellen Handel. Ursprünglich hatten die Beteiligten dies gar nicht gewollt. Ihr Ziel war ja eine neue und gerechte Weltwirtschaftsordnung, die ihre eigenen Läden überflüssig gemacht hätte. Die Waren dienten vielfach nur als Vehikel, um mit Mitbürger:innen über die eigentlichen politischen Anliegen ins Gespräch zu kommen. Mit den Erlösen aus dem Verkauf ihrer Produkte finanzierten die Weltladenbetreiber:innen Entwicklungsprojekte. An einen Verkauf von als fair zertifizierten Waren in konventionellen Supermärkten dachte damals noch keiner der Beteiligten.

Die Transformation einer Bewegung

Anfang der 1980er Jahre war die Erinnerung an die NIEO-Ideen bereits verblasst. Das hatte viel damit zu tun, »dass sich die weltpolitischen Macht- und Kräftekonstellationen im Laufe der 1970er und 1980er Jahre verschoben haben«, wie es der Politikwissenschaftler Markus Wissen formuliert (zitiert nach Dohmen 2022b). Zudem bekamen die Länder des Globalen Südens schon bald nach dem Aufkommen der Ideen für eine NIEO die Folgen der Inflationsbekämpfungsstrategie der Vereinigten Staaten zu spüren.

In den 1960er Jahren landeten die Petrodollars, also die Gewinne von Exporten aus Mitgliedsstaaten der »Organisation erdölexportierender Länder« (OPEC) häufig über westliche Banken als Kredite bei den Entwicklungslän-

dern. Diese finanzierten damit ihre wirtschaftliche Entwicklung, etwa den Aufbau eigener Industrien, um unabhängiger von Importen zu werden. Die Kredite hatten einen variablen Zinssatz, der sich an den USA orientierte. Mitte der 1970er Jahre hob die US-Notenbank zur Bekämpfung der Inflation in den USA den Zinssatz auf über 12 Prozent an – daraufhin explodierten die Staatsschulden im Globalen Süden. Das wiederholte sich, als die US-Notenbank 1980 den Zinssatz auf 21,5 Prozent erhöhte (Macrotrends 2023). In der Folge erklärte Mexiko 1982 seine Zahlungsunfähigkeit. Die Schuldenkrise griff auf andere Länder über. Dies war »der Auftakt zur ersten globalen Finanzkrise der Nach-Bretton-Woods-Ära: der lateinamerikanischen und afrikanischen Schuldenkrise«, schreiben Christiane Grefe, Matthias Greffrath und Harald Schumann (Grefe et al. 2002).

Damals begann eine Transformation der Dritte-Welt-Bewegung. Teile der Bewegung verabschiedeten sich aus der politischen Arena ins Private. Andere Teile fanden sich später in der globalisierungskritischen Bewegung wieder, etwa Organisationen wie das 1998 gegründete Attac. Wieder andere Teile setzten auf einen Ausbau des Süd-Nord-Handels unter fairen Vorzeichen (Dohmen 2023).

1989 traten die USA aus dem Kaffeeabkommen aus, was dessen Ende einläutete. Mit dem Ende des Kalten Kriegs war der Kommunismus aus US-amerikanischer Sicht keine Gefahr mehr. Außerdem gab es einen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel – weg vom Keynesianismus mit einer starken wirtschaftlichen Rolle des Staats und hin zum Neoliberalismus mit einer starken Betonung des Marktes. So prognostizierte die Weltbank etwa für den Fall einer Liberalisierung des Kaffeemarktes einen deutlichen Anstieg des Preises für Rohkaffee. Tatsächlich fiel der Preis bis 2002 auf ein Drittel des Preises von 1989. Die Erlöse der Bäuer:innen lagen häufig unter den Anbaukosten. Hunderttausende Kaffeebäuer:innen gaben auf und zogen mangels Alternative in die Slums der Großstädte. Besser standen Bäuer:innen da, die ihren Kaffee über den alternativen Handel verkaufen konnten.

So etwa in Jinotega, der wichtigsten Kaffeestadt in Nicaragua. Hier hat Sopexcca ihre Zentrale, eine Dachorganisation von Kaffeekooperativen. Viele Bäuer:innen in der Region hätten in der Kaffeekrise der 1990er Jahre aufgegeben, sagt Sopexxca-Geschäftsführerin Fátima Ismael. Doch dank des alternativen Handels hätten sie ihre Böden weiter selbst bewirtschaften können. Klassische alternative Handelsimporteur:innen aus Europa halfen den Kooperativen. Das System des alternativen Handels bot jedoch nur geringe Absatzmöglichkeiten, weswegen nur wenige Kleinbäuer:innen davon profitierten (Doh-

men 2017: 181–184). Deshalb entwickelten Aktivist:innen aus den Niederlanden eine neue Vertriebsidee: Sie wollten konventionelle Unternehmen und Händler:innen gewinnen, um den Vertrieb von fairem Kaffee auf eine breitere Basis zu stellen. Innerhalb der Szene schieden sich die Geister an dieser Idee. Einige sahen darin eine Chance für mehr Verteilungsgerechtigkeit innerhalb des bestehenden Wirtschaftssystems. Andere waren überzeugt, man müsse dieses System zunächst überwinden, um die Verhältnisse wirklich ändern zu können – sie lehnten deshalb weiterhin jede Zusammenarbeit mit konventionellen Akteur:innen des Handels ab (Bäthge 2018: 31).

Auch der alternative Handel verfügte nur über wenige Lieferketten, die tatsächlich völlig unabhängig von konventionellen Wirtschaftsakteur:innen waren. So wurden etwa fair geerntete Kaffeebohnen in konventionellen Betrieben geröstet, faire Bananen reiften bei herkömmlichen Unternehmen, oder alternative Waren wurden auf Schiffen neben konventioneller Ware transportiert. Der alternative Handel hatte aber zumindest den konventionellen Einzelhandel komplett aus seiner Lieferkette verbannt. Er kaufte die Waren selbst im Globalen Süden ein und vertrieb sie über eigene Importeur:innen sowie in eigenen Läden. Deren Sortiment bestand komplett aus alternativen Waren. Die Reformer:innen kooperierten dagegen nun mit gewöhnlichen Supermärkten. Diese galten zuvor als Teil des Problems, nicht als Teil der Lösung.

Für diese Kooperation schufen die Reformer:innen ein Marktsiegel. Dieses zeichnete Produkte aus, die nach von ihnen selbst gesetzten Kriterien fair produziert worden waren. Der Mindestpreis für diese Produkte soll die durchschnittlichen Kosten für eine nachhaltige Produktion decken, und sichert die Bäuer:innen gegen einen Verfall des ansonsten an sie bezahlten Weltmarktpreises ab. Außerdem erhalten alle Produzent:innenorganisationen eine Prämie, über deren Verwendung sie gemeinschaftlich entscheiden. Zudem wird eine langfristige Zusammenarbeit angestrebt, damit über größere Zeiträume hinweg geplant und investiert werden kann. Auf Wunsch realisiert der Faire Handel auch eine Vorfinanzierung für die Produzent:innen.

Diese Form des Fairen Handels war jedoch mit einem großen Kompromiss verbunden: Denn anders als die Weltläden verkaufen Supermärkte nur einen Bruchteil ihres Sortiments als faire Ware – anfangs sogar ausschließlich Kaffee. Ansonsten blieb alles beim Alten. Die Verfechter der Öffnung sahen darin selbst eine Gefahr des sogenannten *fairwashing*: Der Einzelhandel könne von dem geringfügigen Verkauf fairer Produkte profitieren, indem er damit sein eigenes Image unverhältnismäßig aufwerte. Gleichzeitig sinke so der Veränderungsdruck auf den Einzelhandel. Funktioniere der Handel fairer Pro-

dukte im konventionellen Einzelhandel nur in einer gewissermaßen homöopathischen Dosis, und gehe daneben alles wie gehabt seinen Gang, so berge dies die Gefahr, sich einer Mitwirkung am *fairwashing* schuldig zu machen, so Helmut Schüler, lange Zeit ehrenamtlicher Vorstandsvorsitzender des Vereins »Fairtrade Österreich«, der das Fairtrade-Handelsiegel in dem Alpenland vergibt. »Dieser uralte Vorwurf ist nicht auflösbar«, so Schüler, der Theologe ist. Aber damals habe man sich eben entscheiden müssen, ob man mit dem Kompromiss einen größeren Hebel habe betätigen wollen, oder authentisch in der Nische bleiben wolle (siehe dazu Dohmen 2017: 73).

Premiere hatte diese Art des fairen Handel 1988 in den Niederlanden. Der »Sprung aus dem Ghetto der Dritte-Weltläden« sei gelungen, schrieb die *tageszeitung* damals (Roser 1988). Bald folgten andere Länder in Europa und der Welt. Seitdem gibt es neben dem alternativen Handel mit seinen eigenen Vertriebsstrukturen (also den Weltläden sowie Importeur:innen wie Gepa oder »Dritte-Welt-Partner«) auch den sogenannten Fairen Handel. In Deutschland hieß die entsprechende Vertriebsorganisation zunächst »Transfair Deutschland« und inzwischen »Fairtrade Deutschland«. Später öffnete sich dieser Weg des Fairen Handels auch für Discounter. »Den Kleinbauern und Farmarbeiterinnen ist es egal, wo ihre Waren verkauft werden«, sagt dazu Transfair-Gründer Dieter Overath, der den Verkauf fairer Waren bei Aldi und Lidl auf den Weg brachte (zitiert nach Dohmen 2022a). Mittlerweile gibt es eine enorme Abhängigkeit von den Discountern.

Individuelle Einkaufsantwort passt zum neoliberalen Zeitgeist

Der Faire Handel entsprach in dieser Ausprägung dem neoliberalen Zeitgeist, der einer freiwilligen und privat organisierten Unternehmensverantwortung den Vorzug gegenüber staatlicher oder gesetzlicher Regulierung gibt. Große Teile der Politik im Globalen Norden unterstützten diese Sichtweise seit den 1980er Jahren. Der Paradigmenwechsel vom Keynesianismus zum Neoliberalismus war auch bei den Vereinten Nationen zu beobachten. 1974 hatte die Staatengemeinschaft noch die Ausarbeitung neuer Regeln für einen gerechten wirtschaftlichen Austausch zwischen Staaten befürwortet – die NIEO. 25 Jahre später warb der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan 1999 beim Weltwirtschaftsforum in Davos um die freiwillige Unterstützung von Unternehmen: »Ich schlage vor, dass Sie, die hier in Davos versammelten Wirtschaftsführer, und wir als die Vereinten Nationen einen globalen Pakt gemeinsamer Werte und Prinzipien ins Leben rufen, der dem globalen Markt

ein menschliches Antlitz gibt.« (UN 1999) Das war die Geburtsstunde des »UN Global Compact«, einem Pakt zwischen Unternehmen und UN, um die Globalisierung sozialer und ökologischer zu gestalten. Unternehmen verpflichteten sich mit ihrer Unterschrift zur Einhaltung von zehn universell anerkannten Prinzipien aus den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsnormen, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung. Doch bis heute prüft niemand, ob diese Unternehmen sich auch daran halten. Bei Verstößen gibt es keine Sanktionen. Studien, Erhebungen und diverse Skandale belegen: Solche freiwilligen Verpflichtungen von Unternehmen allein bewirken wenig; die Ausbeutung von Menschen und Umwelt vor allem in ärmeren Ländern hält an.

Der Faire Handel steckt in der Zwickmühle

Seit Ende der 1980er Jahre die »Fairtrade«-Siegel in Europa starteten, nahm die Machtkonzentration im konventionellen Handel deutlich zu. Der Faire Handel steckt deswegen mittlerweile in einer Zwickmühle: Einerseits ist der konventionelle Handel sein wichtigster Absatzkanal, andererseits ist dessen Marktmacht vielen längst ein Dorn im Auge – vor allem sozialen und kirchlichen Träger:innenorganisationen des Fairen Handels. Aldi, Carrefour, Lidl, Tesco und die Metro-Gruppe kontrollieren die Hälfte des gesamten Einzelhandelsmarktes in der Europäischen Union (EU). In Deutschland beherrschen vier Unternehmen 85 Prozent des Einzelhandels (Bundeskartellamt o.J.). Je stärker große Einzelhändler einen Endverbrauchermarkt beherrschen, desto mehr bestimmen deren Einkäufer:innen die vorgelagerten Märkte. UN-Sonderberichterstatter Olivier de Schutter warnt, diese Entwicklung führe zu einem gehörigen Unterbietungswettbewerb auf Kosten der ersten Glieder in den Produktionsketten. Das wiederum bedeute niedrigere Löhne für landwirtschaftliche Arbeitskräfte und sinkende Einnahmen für unabhängige Agrarproduzent:innen (Bureau d'Analyse Societale pour Information Citoyenne 2015). Wie sehr sich die Wertschöpfung in der Phase der Hyperglobalisierung seit 1989 zugunsten großer Konzerne veränderte, zeigen folgende Zahlen: Allein der Profit der 30.000 größten Konzerne verfünffachte sich zwischen 1989 und 2014 (nach Abzug von Steuern und Zinsen für Kredite). Die Umsätze dieser Unternehmen erhöhten sich im gleichen Zeitraum von 56 auf 130 Billionen US-Dollar (Dobbs et al. 2015). Wenn sich in derselben Zeit der Umsatz verdoppelt, der Gewinn jedoch verfünffacht, müssen die Kosten dieser Konzerne drastisch gesunken sein – ganz nach der betriebswirtschaftlichen Kalkulation: Umsatz minus Kosten gleich Gewinn. Möglich war dies

nur, weil die Unternehmen mehr oder weniger nach Belieben Druck auf die Lieferketten ausüben konnten. Die Abwärtsspirale für die Produzent:innen drehte sich weiter, der Preisdruck hielt an. Zudem gibt es zwischen Ländern des Globalen Südens erheblichen Wettbewerb um Aufträge aus dem Globalen Norden – deswegen versuchen diese Länder, ihre Produktionskosten möglichst niedrig zu halten. Das ist einer der zentralen Gründe, weshalb Regierungen im Globalen Süden häufig nur lasche Vorschriften für den Schutz von Mensch und Umwelt erlassen und Gesetzesverstöße kaum sanktionieren.

Beim Hauptziel hapert es gewaltig

Besser ergeht es den vergleichsweise wenigen Menschen, die für den Fairen Handel arbeiten, wie den Eheleuten Maria und Wilmer Garcia. Ihre wettergegerbten Gesichter strahlen um die Wette, wenn sie von ihrem Leben als Kaffeebäuer:innen in den Hügeln am Rande des Valle de Cauca im Kolumbien sprechen. Ihre drei Kinder machen alle eine Ausbildung. Ihr Haus liegt malerisch auf einem Bergkamm, umgeben von Kaffeesträuchern. Die Zimmer sind um einen blumenberankten Innenhof angeordnet. Das Ehepaar besitzt einen Computer, ein Auto und ein Moped. »Unsere Arbeit lohnt sich«, sagt das Ehepaar in einem Interview (Dohmen 2020). Der Grund dafür sei der Faire Handel. Die Garcias bilden mit 2.200 anderen Bäuer:innen und ihren Familien die Cooperativa de Cafetaleros del Norte del Valle (CAFENORTE) – eine moderne und dynamische Genossenschaft. Diese betreibt eine eigene Rösterei und exportiert den Kaffee nicht mehr nur in der Ferne, sondern verkauft ihn auch im eigenen Land. Möglich gemacht habe dies der Faire Handel, sagen die Verantwortlichen und Mitglieder der Kooperative. Mittlerweile sei man sogar unabhängig vom Verkauf über den Fairen Handel – es hätten genügend andere Akteur:innen Interesse an ihrem Kaffee. In diesem Fall hat der Faire Handel also echte Hilfe zur Selbsthilfe geleistet.

Als wichtiger Beitrag des Fairen Handels für die Entwicklung im Globalen Süden erweist sich das Empowerment der Beteiligten – dabei war dieses ursprünglich gar kein Hauptziel der Initiative. Als Wissenschaftler:innen im Auftrag des Fairen Handel nach einigen Jahrzehnten untersuchten, was die wichtigsten Wirkungen des Ansatzes vor Ort sind, machten sie jedoch eine interessante Feststellung: Der Faire Handel kann demnach die Beteiligung der Menschen am gesellschaftlichen Geschehen und der lokalen Politik befördern. So waren 81,7 Prozent der Baumwollbäuer:innen aus einer zertifizierten Kooperative in Indien lokal engagiert, gegenüber 12,3 Prozent einer Vergleichs-

gruppe – so eine Studie des Centrums für Evaluation Saarbrücken (CEval) zu den Wirkungen des Fairen Handels anhand von sechs Produktsektoren in fünf Ländern (CEval 2012: 54). Demnach liegt der Schlüssel für eine nachhaltige positive Veränderung sozialer Strukturen durch Fairen Handel in einer Zusammenarbeit zwischen zertifizierten Betrieben und Gemeinden (ebd.: 34). Wer fair handelt, mischt sich eher ein – das wäre tatsächlich eine gute Nachricht für Demokrat:innen. Denkbar ist jedoch auch, dass ohnehin engagierte Menschen im fairen Handel eine geeignete Organisationsform finden.

Eine schlechte Nachricht ist hingegen, dass es beim Hauptziel des Fairen Handels häufig hapert, nämlich bei der wirtschaftlichen Besserstellung der Produzent:innen durch höhere Preise. Die Situation vieler Produzent:innen hat sich durch den Fairen Handel gar nicht oder nur unmerklich verbessert. Einige Kooperativen verabschiedeten sich gar aus dem System, da es sich für sie wirtschaftlich kaum lohnte. Denn den fairen Mehrpreis erhalten die Produzent:innen nur für Ware, die sie auch als fair verkaufen können. Das liegt in der Natur der Sache. Fairer Handel kann innerhalb des heutigen Wirtschaftssystems nur begrenzt fair sein, da er inmitten eines Umfelds von unfair erzeugten Waren stattfindet. Als Marktansatz kann er ohnehin nur in dem Umfang helfen, in dem Marktteilnehmer:innen faire Waren kaufen und bereit sind, dafür mehr als den üblichen Preis für die entsprechenden konventionellen Waren zu bezahlen.

Zwar kaufen Konsument:innen seit der Gründung des Fairen Handels zunehmend mehr faire Waren, aber absolut betrachtet geben sie dabei vergleichsweise wenig aus. In Deutschland waren es zuletzt beispielsweise gerade einmal 23,50 Euro pro Kopf und Jahr (Forum Fairer Handel o.J.). Zwar verkauft der Faire Handel mittlerweile auch in Ländern des Globalen Südens, etwa in Indien, Südafrika oder Mexiko. Insgesamt ist der Anteil des Fairen Handels jedoch winzig. Er umfasst fast nur Agrarprodukte, die unverarbeitet eine wesentlich geringere Wertschöpfung haben als verarbeitete Produkte. Versuche, eine faire textile Lieferkette zu schaffen, kommen seit Jahren kaum voran. Dennoch hat die Idee fairer Produktion auch andere Akteur:innen inspiriert, etwa die Erbauer:innen eines fairen Smartphones in den Niederlanden oder die vielen Unternehmen, die Kaffee direkt importieren und dabei einen fairen Umgang mit den Kleinbäuer:innen pflegen, ohne dem System des Fairen Handels anzugehören.

In der Weltwirtschaft dominieren unsaubere und unsoziale Lieferketten. Es wäre illusionär zu glauben, dass sich dies allein aus dem Markt heraus durch alternative und faire Händler:innen ändern ließe. Auch deren Verkauf richtet

sich nach dem Gesetz von Angebot und Nachfrage. Faire Waren konkurrieren im Einkaufsregal oder im Onlineshop mit konventionellen Waren. Letztere sind auch deswegen häufig günstig, weil Kleinbäuer:innen und Arbeiter:innen entlang der Lieferketten ausgebeutet werden. Daher bemisst sich der Preis für fair gehandelte Waren auch daran, was Konsument:innen ausgeben wollen oder können – und nicht an den Bedürfnissen ihrer Produzent:innen. Die Arbeitenden können von den Erlösen häufig nur auf sehr bescheidenem Niveau leben. So bewohnt ein Kaffeebauer, den ich besuche, mit seiner Familie in Nicaragua eine Holzhütte mit Lehmboden. Die Wände sind mit Zeitungspapier tapeziert. Daran hängt immerhin ein Foto der Tochter beim Abschluss ihres Studiums. Es verweist darauf, welche wichtige Funktion faire Lieferketten für die Zukunft der Kinder im Globalen Süden haben können.

Markthindernisse

Auch der Faire Handel gibt beteiligten Produzent:innen keine Abnahmegarantien für ihre Ernte. Das System lohnt sich für sie aber nur, wenn sie einen erheblichen Teil ihrer Waren auch zu fairen Preisen verkaufen können. Denn für ihre Beteiligung an dem fairen System entstehen ihnen Kosten, etwa für die Zertifizierung. Viele Bäuer:innen können mit ihrem Einkommen aus dem fairen Handel nicht einmal die existenziellen Grundbedürfnisse ihrer Familien decken. Das gilt etwa für Kakaobäuer:innen in Westafrika. Außerdem zielt der Faire Handel nur auf die Produzent:innen ab und widmet sich damit nicht anderen Gliedern der Lieferkette. Außen vor bleiben etwa die Bedingungen für Arbeitende beim Transport, bei Hafenarbeiter:innen oder Verkäufer:innen in den Supermärkten.

Letztlich steht der Faire Handel immer noch vor derselben Grundsatzfrage wie die Abolitionist:innen im 18. Jahrhundert: Eignet sich der Einkauf als Instrument, um den Produzent:innen ein auskömmliches Einkommen zu verschaffen, oder ist es erfolgversprechender, sich auf politische Regulierungen zu konzentrieren? Verwenden die Initiator:innen des Fairen Handels und deren Kund:innen nicht viel zu viel Zeit und Mühe auf die Beschaffung ethisch einwandfreier Waren? Zeit, die ihnen für den politischen Kampf fehlt, um menschenwürdige Arbeitsverhältnisse für alle Menschen durchzusetzen. Auch ein anderer Kritikpunkt wurde schon damals vorgebracht: Schon Abolitionist:innen kritisierten, dass ärmere Menschen sich die teureren, von freien Arbeiter:innen hergestellten Produkte nicht leisten könnten. Erhalten

blieb auch ein weiteres Dilemma: Wer in dem Free Produce Store einkaufte, musste darauf vertrauen, dass die Waren tatsächlich von freien Menschen hergestellt worden waren. Dasselbe gilt, wenn wir heutzutage zu fairen Produkten greifen. Bestimmte Siegel oder Label sollen dabei Orientierung bieten. Aber anders als bei Bioprodukten gibt es kein staatliches Siegel für Fairen Handel, das staatlich kontrolliert wird. Der Faire Handel und damit auch die Ausgestaltung und Kontrolle des Siegels sind rein privatwirtschaftlich organisiert.

Der Faire Handel schafft es oft nicht einmal, dass alle Arbeitenden in seinen Lieferketten einen existenzsichernden Lohn erhalten – also einen Lohn, der ausreicht, um Basisbedürfnisse wie Nahrung, Wohnen und Gesundheit zu befriedigen. Die Verfechter:innen des Fairen Handels waren in dieser Hinsicht erstaunlich lange Zeit naiv, wie sie inzwischen selbst einräumen: Sie gingen davon aus, dass von Staaten festgelegte Mindestlöhne existenzsichernd seien (siehe dazu Dohmen 2017: 215). Doch das ist regelmäßig nicht der Fall.

Die Diskussionen in Deutschland haben gezeigt, wie schwierig es ist, einen ausreichenden gesetzlichen Mindestlohn festzusetzen. Hierzulande ist dafür eine unabhängige Kommission mit Vertreter:innen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zuständig. Fast überall sonst auf der Welt sind es aber die jeweiligen Regierungen, die die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns festlegen. Ihnen geht es häufig weniger darum, wie viel die Menschen wirklich brauchen, sondern welche Höhe für Unternehmen gut ist. Gesetzliche Mindestlöhne sind regelmäßig unzureichend, besonders im Globalen Süden. Um ihre Grundbedürfnisse befriedigen zu können, bräuchten beispielsweise Näher:innen in Indien eine Lohnsteigerung um den Faktor 2,8 und in Bangladesch um den Faktor 4,8. Ähnlich sieht es im EU-Staat Bulgarien oder im EU-Nachbarn Ukraine aus (Clean Clothes Campaign o.J.).

Vor allem Vertreter:innen der Zivilgesellschaft haben diesen Missstand öffentlich gemacht, insbesondere die »Clean Clothes Campaign« und die »Asian Floor Wage Campaign«. Letztere – ein Bündnis von Aktivist:innen, Gewerkschafter:innen und Forscher:innen aus dem Globalen Süden und Norden – setzt sich für einen koordinierten Ansatz zur Schaffung existenzsichernder Löhne ein. Schließlich hat die Geschichte gelehrt, dass alles andere als umfassende Lösungen wenig Sinn macht, da Unternehmen sonst ihre Produktionsstandorte beliebig verlagern. Es bräuchte dringend neue, koordinierte Ansätze zur Lohnfindung sowie eine angemessene Beteiligung von Arbeitenden an der Produktivitätssteigerung. Seit der Gründung der Welthandelsorganisation 1995 bis zur Finanzkrise 2008 stieg die Produktivität,

weltweit jährlich im Schnitt um 3,3 Prozent. Die Löhne nahmen in dieser Zeit jedoch nur um 1,9 Prozent zu (Bhattacharjee et al. 2015: 11).

»Fairtrade Labelling Organizations International«, die für die Standardsetzung verantwortliche Dachorganisation des Fairen Handels, verankerte bereits 2012 existenzsichernde Mindestlöhne in seinen Standards für abhängig Beschäftigte – also vor allem für Frauen und Männer, die auf Plantagen arbeiten. Dies gilt jedoch nicht für die Menschen, die in Kooperativen arbeiten, denn die sind selbstständig. Für diese Arbeiter:innen wäre entscheidend, dass die Erlöse aus dem Verkauf ihrer Waren ihnen ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Selbst für abhängig Beschäftigte greift der faire Mindestlohn nicht überall. Das zeigt das Beispiel der Teegärten im indischen Assam. Im Auftrag von Oxfam wurden dort in 50 Teeplantagen 510 Arbeiter:innen befragt. Jede:r zweite Befragte litt unter Fehlernährung oder Hunger – obwohl die Hälfte der untersuchten Plantagen hinsichtlich ökologischer und sozialer Standards durch Organisationen wie Rainforest Alliance oder Fairtrade zertifiziert waren (Oxfam 2019). Barbara Sennholz-Weinhardt, die Autorin der Studie, kommt zu dem Schluss, dass sich derartig zertifizierte Plantagen und konventionelle Plantagen »nicht signifikant« unterscheiden (Dohmen 2019). Beim Lohn entspreche die Differenz gerade einmal einem Euro monatlich.

»Die Situation in Assam ist katastrophal«, räumt auch Fairtrade-Deutschland-Vorstand Claudia Brück ein (Dohmen 2020). Gemeinsam mit anderen Nichtregierungsorganisationen versuche man, auf eine Änderung der rigiden Lohnvorgaben in Indien hinzuwirken. Denn traditionell sei der Teesektor in Indien vom Mindestlohn ausgenommen. Die Plantagen dürften den Arbeiter:innen von den kargen Einkommen sogar die Kosten für Unterkunft abziehen. Ein möglicher Rückzug aus dem Teesektor würde aber den Arbeiter:innen mehr schaden, als ihnen zu nutzen, meint Brück (ebd.). Solche Zustände wecken erhebliche Zweifel an der Funktionsfähigkeit des gesamten Fairen Handels. Zumindest machen sie eines der vielen Dilemmata deutlich, in denen dieser steckt. Als Instrument zur Unterstützung der Allerärmsten scheint der Faire Handel auf jeden Fall ungeeignet zu sein: Denn um Kaffee oder Kakao anpflanzen und fair verkaufen zu können, benötigen Menschen Zugang zu Boden. Hier muss ein Marktansatz wie der Faire Handel scheitern, und der jeweilige Staat und die klassische Entwicklungshilfe sind gefragt.

Neue Entwicklungsideen

Nichtsdestotrotz hat die Idee des Fairen Handels Nachahmer:innen gefunden. Manche heutige Pionier:innen haben den etablierten Fairen Handel bezüglich seiner Wirkungen überholt. So entstand beispielsweise das deutsch-ghanaische Sozialunternehmen »Fairafric«, um in Ghana den Aufbau einer Schokoladenfabrik zu ermöglichen und die Wertschöpfung vom Anbau des Kakaos bis zum fertigen Produkt vor Ort zu schaffen. Getragen wird Fairafric von Menschen, die als Aktionär:innen oder sonstige Kapitalgeber:innen in die Fabrik investieren. Auch manche Länder des Globalen Südens haben mittlerweile eine starke Marktstellung, die sie nutzen, um die Entwicklung im eigenen Land zu fördern. Das gilt insbesondere für Länder, die Rohstoffe für die Transformation weg von einer auf fossiler Energie basierenden Wirtschaft hin zu einer auf regenerativen Energien basierenden liefern. So hat etwa Indonesien den Export von Rohnickel verboten. Danach entstanden in dem Land reihenweise Fabriken für die Verarbeitung von Nickel. Der Anteil von Erzeugnissen aus heimischem Nickel (vor allem Batterien) verzehnfachte sich seit 2020 (The Economist 2023). Ein anderes Beispiel: Chile setzt auf das Instrument unterschiedlicher Preise für das reichlich im Land vorhandene Lithium, das etwa wichtig für die Herstellung von Batterien ist. Lithium für die Weiterverarbeitung in Chile ist günstiger als Lithium für den unverarbeiteten Export. Obwohl diese Preisdifferenzierung gegen die Regeln der Welthandelsorganisation verstößt, akzeptierte die EU sie in ihrem Freihandelsabkommen mit Chile. Vermutlich ist der Rohstoffbedarf der EU hier der Grund. Bei Argrarrohstoffen haben die produzierenden Staaten weiter eine schwächere Stellung. Seit 2019 versuchen Côte d'Ivoire und Ghana eine Art OPEC für Kakao zu errichten. Zusätzlich zum Kakaopreis sollten Abnehmer:innen eine Prämie von 400 US-Dollar pro Tonne Kakao zahlen, um die Einkommen der Kakaobäuer:innen zu erhöhen. Aber die Steuerung des Kakaoangebots gestaltet sich schwierig. Die Anbauländer benötigten etwa größere Lagerstätten, um das Angebot künstlich verknappen zu können. Außerdem können einzelne Länder nicht verhindern, dass andere Staaten Kakao anbauen und exportieren. Eine Stabilisierung der Rohstoffpreise für alle beteiligten Produzent:innen ist jedoch nur mittels einer globalen Koordination möglich – wie einst durch das Kaffeeabkommen.

Zurück auf der Ebene der Weltpolitik

Ein halbes Jahrhundert nach den Forderungen nach einer NIEO ist das Thema gerechterer Wirtschaftsbeziehungen wieder auf der politischen Agenda – mit Fokus auf einer Problematisierung der Lieferketten zwischen Globalem Süden und Norden. Einzelne Nationalstaaten führen mittlerweile sogenannte Lieferkettengesetze ein, in Deutschland trat 2023 für Unternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten das »Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten« in Kraft. Diese Regulierung entstand auf erheblichen Druck zivilgesellschaftlicher Akteur:innen, im Falle Deutschlands der »Initiative Lieferkettengesetz«. Daran beteiligt sind sowohl die Akteur:innen des alternativen Handels als auch die des Fairen Handels. Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften, die zentralen Kräfte der Initiative, treiben jedoch selbst keinen Handel. Bis Ende 2023 könnte auch die EU eine entsprechende Richtlinie zu Lieferketten abschließen. Selbst auf Ebene der Vereinten Nationen findet mit den sogenannten Treaty-Verhandlungen seit 2014 ein politischer Prozess statt, der transnationale Unternehmen verbindlich in menschenrechtliche Verantwortung nehmen soll. »Staaten, die das Abkommen ratifizieren, sollen verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen in ihrem nationalen Recht verankern«, erklärt das Deutsche Institut für Menschenrechte (Deutsches Institut für Menschenrechte o.J.). Die politischen Regulierungen haben das Ziel, dass entlang der Lieferketten soziale und ökologische Mindeststandards eingehalten werden. Auf diese Weise soll auch die ökonomische Situation der Beteiligten verbessert werden. Damit würde zumindest ein Teil der NIEO-Forderungen umgesetzt – und zwar jener, der die Verantwortung transnationaler Unternehmen anbelangt. Diese haben mittlerweile zu einem nennenswerten Teil ihren Sitz auch im Globalen Süden. Die Frage nach einem gerechten oder zumindest stabilen Preis, die die NIEO einst adressierte, stellen Lieferkettengesetze allerdings nicht.

Literatur

Bäthge, Sandra (2018): Verändert der Faire Handel die Gesellschaft? Erkenntnisse aus einer Trend- und Wirkungsstudie. In: Kenning, Peter/Lamla, Jörn (Hg.), Entgrenzungen des Konsums. Wiesbaden: Springer, 67–83.

Bhattacharjee, Anannya/Roy, Ashim/Bhardwaj, Kajal/Gosh, Sangeeta (2015): Towards an Asia floor wage. A global south labour initiative for garment workers In Asia. Bangalore: Books for Change.

Bundeskartellamt (o.J.): Lebensmitteleinzelhandel. https://www.bundeskartellamt.de/DE/Wirtschaftsbereiche/LEH/LEH_node.html (Zugriff am 29.4.2023).

Bureau d'Analyse Societale pour Information Citoyenne (2015): Wer hat die Macht? Machtkonzentration und unlautere Handelspraktiken in landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten. Köln: Fairtrade Deutschland.

CEval – Centrum für Evaluation Saarbrücken (2012): Final Report. Fairtrade Impact Study. https://www.fairtrade-deutschland.de/fileadmin/DE/mediathek/pdf/fairtrade_impact_study_evaluation_report_en.pdf (Zugriff am 1.6.2023).

Clean Clothes Campaign (o.J.): Poverty wages. https://cleanclothes.org/poverty-wages (Zugriff am 6.3.2023).

Deutsches Institut für Menschenrechte (o.J.): UN-Treaty Prozess. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/wirtschaft-und-menschenrechte/un-treaty-prozess (Zugriff am 6.3.2023).

Dobbs, Richard/Koller, Tim/Ramaswamy, Sree/Woetzel, Jonathan/Manyika, James/Krishnan, Rohit/Andreula, Nicolo (2015): The new global competition for corporate profits. McKinsey Global Institute, 1.9.2015. https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/the-new-global-competition-for-corporate-profits (Zugriff am 6.3.2023).

Dohmen, Caspar (2017): Das Prinzip Fairtrade: Vom Weltladen in den Supermarkt. Berlin: orange press.

Dohmen, Caspar (2019): Und die Teepflücker hungern. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 9.10.2019. https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/handel-und-die-teepfluecker-hungern-1.4633372 (Zugriff am 6.3.2023).

Dohmen, Caspar (2020): Das Dilemma des fairen Handels. In: Publik Forum, 1.7.2020. https://www.publik-forum.de/politik-gesellschaft/das-dilemma-des-fairen-handels (Zugriff am 1.6.2023).

Dohmen, Caspar (2021): Lieferketten. Risiken globaler Arbeitsteilung für Mensch und Natur. Berlin: Wagenbach.

Dohmen, Caspar (2022a): Wie die Idee des fairen Handels nach Deutschland kam. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 8.6.2022. https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/fairtrade-kaffee-fairer-handel-1.5598864 (Zugriff am 29.5.2023).

Dohmen, Caspar (2022b): Vor 50 Jahren. Als der globale Süden eine Neue Weltwirtschaftsordnung forderte. In: Deutschlandfunk Hintergrund, 12.4.2022. https://www.deutschlandfunk.de/weltwirtschaftsordnung-entwicklungslaender-industrielaender-100.html (Zugriff am 4.3.2023).

Dohmen, Caspar (2023): Gründung vor 25 Jahren. Die Globalisierungsgegner von Attac. In: Deutschlandfunk Hintergrund, 4.5.2023. https://www.deutschlandfunk.de/attac-gruendung-vor-25-jahren-politischer-rahmen-fuer-globalisierte-finanzmaerkte-dlf-f4500964-100.html (Zugriff am 29.5.2023).

Forum Fairer Handel (o.J.): Umsatz- und Absatzzahlen des Fairen Handels in Deutschland. Umsatz- und Absatzzahlen für das Geschäftsjahr 2021. Umsatz im Fairen Handel gestiegen. https://www.forum-fairer-handel.de/fairer-handel/zahlen-und-fakten-zum-fairen-handel-in-deutschland/umsatz-und-absatzzahlen-1 (Zugriff am 6.3.2023).

Gerster, Richard (1986): »Für Gerechten Handel mit der Dritten Welt«. Hintergründe und Forderungen einer Aktion schweizerischer Hilfswerke. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik*, 6, 177–181. https://doi.org/10.4000/sjep.1073.

Glickman, Lawrence B. (2009): Buying power: A history of consumer activism in America. Chicago: University of Chicago Press.

Grefe, Christiane/Greffrath, Matthias/Schumann, Harald (2002): Attac. Was wollen die Globalisierungskritiker? Berlin: Rowohlt.

Hein, Bastian (2006): Die Westdeutschen und die Dritte Welt: Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959–1974. München: Oldenbourg.

Macrotrends (2023): Federal funds rate – 62 year historical chart. https://www.macrotrends.net/2015/fed-funds-rate-historical-chart (Zugriff am 29.5.2023).

Oxfam (2019): Schwarzer Tee, weiße Weste. Menschenrechtsverletzungen auf Teeplantagen in Assam und die Verantwortung deutscher Unternehmen. https://www.oxfam.de/system/files/schwarzer-tee-weisse-weste-assam.pdf (Zugriff am 1.6.2023).

Quaas, Ruben (2015): Fair Trade: Eine global-lokale Geschichte am Beispiel des Kaffees. Köln: Böhlau.

Raschke, Markus (2008): Fairer Handel. Engagement für eine gerechte Weltwirtschaft. Mainz: Matthias Grünewald.

Roser, Thomas (1988): Ein Kaffee ohne Ausbeutung und Blut. In: *Die Tageszeitung* vom 1.12.1988. https://taz.de/Ein-Kaffee-ohne-Ausbeutung-und-Blut/!1829801/ (Zugriff am 28.5.2023).

The Economist (2023): Indonesia embraces resource nationalism. In: *The Economist*, 26.1.2023. https://www.economist.com/asia/2023/01/26/indonesia-embraces-resource-nationalism (Zugriff am 6.3.2023).

UN – Vereinte Nationen (1999): Kofi Annan's address to World Economic Forum in Davos, 1.2.1999. https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/1999-02-01/kofi-annans-address-world-economic-forum-davos (Zugriff am 29.4.2023).

WDR – Westdeutscher Rundfunk (2008): Stichtag: 27. Dezember 2008. Vor 45 Jahren: Internationales Kaffeeabkommen tritt in Kraft. 27.12.2008. https://www1.wdr.de/stichtag/stichtag3554.html (Zugriff am 30.4.2023)

Weltladen Dachverband (o.J.): Weltläden kompakt. Daten & Fakten zu Weltläden. https://www.weltladen.de/ueber-weltlaeden/die-weltladen-bewegung/weltlaeden-in-zahlen/ (Zugriff am 6.3.2023).

Gesundheit für alle braucht eine neue gerechte Weltwirtschaftsordnung

Andreas Wulf

Wie eng wirtschaftspolitische Fragen und Entscheidungen mit dem Zugang zu notwendiger und guter Gesundheitsversorgung verbunden sind, wurde in den Jahren der Covid-19-Pandemie deutlicher denn je. Vor allem um die Regeln zu geistigen Eigentumsrechten wurde bei der Welthandelsorganisation gestritten (siehe Interview mit Otieno Sumba in diesem Band).

Historisch betrachtet fanden immer wieder wirtschaftspolitische Konzepte Eingang in internationale Gesundheitspolitiken und beeinflussten diese entscheidend. Dies zeigt exemplarisch die 1978 von den Mitgliedstaaten der Weltgesundheitsorganisation (WHO) verabschiedete »Alma-Ata-Deklaration«, die die New International Economic Order (NIEO) prominent zitiert. Die Deklaration gilt als Schlüsseldokument der globalen Gesundheitspolitik, da sie mit dem Slogan *health for all* und der Strategie der Primary Health Care (PHC) das Thema globale Gerechtigkeit ins Zentrum der Arbeit der WHO und ihrer Mitglieder rückte. Dieser Fokus auf soziale Gerechtigkeit (und nicht nur auf Gesundheitsversorgung) war in seiner Breite und vor allem mit seinen politischen Implikationen nie unumstritten. Die Deklaration formulierte unter anderem Kritik an der Dominanz transnationaler Unternehmen in gesundheitsrelevanten ökonomischen Bereichen, aber auch an der fortdauernden Abhängigkeit ehemaliger Kolonien von der sogenannten Entwicklungshilfe. Die Länder des Globalen Südens forderten von der WHO eine aktive Unterstützung beim Aufbau ihrer eigenen Gesundheitssysteme und ihrer Unabhängigkeit ein. Dem gegenüber standen stets Versuche der *ersten Welt*, die Arbeit der WHO stärker auf medizinisch-technische Fragen zu beschränken und sie damit zu entpolitisieren.

Dieser Beitrag zeichnet anhand der in Alma-Ata formulierten PHC-Strategie die wichtigsten Stationen der globalen Gesundheitsdebatten und -praxen im Anschluss an die Deklaration nach. Dabei verweist er auf relevante Bezüge

zu den Themen der NIEO sowie auf die Erfahrungen bei der Umsetzung der Strategie beziehungsweise bei deren Scheitern. Die WHO ist einerseits eine eigenständige Akteurin und andererseits politische Bühne und Instrument ihrer Mitgliedstaaten. Dieser Doppelrolle der WHO geht der Beitrag anhand der Debatten um die PHC-Strategie nach. Abschließend untersucht der Artikel, inwieweit sich die Vision der Primary Health Care im aktuellen WHO-Konzept der Universal Health Coverage (UHC) wiederfindet, das seit den 2010er Jahren PHC als Leitbegriff ablöste und sich auch in den Diskussionen um die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) der Vereinten Nationen (UN) gegenüber dem älteren Konzept PHC durchgesetzt hat.

Die Bedeutung der NIEO für die Alma-Ata-Deklaration

Den Ländern Asiens und Afrikas, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg aus der Herrschaft europäischer Kolonialmächte befreien konnten, war von Anfang an klar, dass der Aufbau einer sozialen Infrastruktur in den Bereichen Gesundheit und Bildung für alle Menschen – und nicht nur für die relativ kleinen einheimischen Eliten – deutliche öffentliche Investitionen erfordern würde. Das Ziel einer eigenständigen Wirtschaftspolitik, die solche Investitionen absichern sollte, einte antikoloniale Befreiungsbewegungen und die daraus hervorgegangenen Regierungen trotz ihrer unterschiedlichen ideologischen Ausrichtungen. Daraus entwickelten sich wichtige neue Bündnisse wie die Bewegung der Blockfreien Staaten und die daraus hervorgegangene Gruppe der 77 innerhalb der UN. Denn auch nach Erreichen der politischen Unabhängigkeit blieben diese Staaten in den weiter herrschenden globalen wirtschaftlichen Strukturen gefangen, da sie vorrangig primäre Rohstoffe (Agrarprodukte oder Bodenschätze) exportierten. Daher wuchs das Bestreben nach einer Veränderung der internationalen ökonomischen Regeln und Strukturen.

Entsprechende Debatten in der UN führten zu einer Reihe wirtschaftspolitischer Konferenzen – der »United Nations Conference on Trade and Development« (UNCTAD). Dabei spielte Gesundheitspolitik in diesen Foren kaum eine Rolle. Auf den zweiten Blick verwundert es jedoch nicht, dass die Diskussionen bei den UN über die NIEO als Bedingung für ein Recht auf ökonomische und soziale Entwicklung für die neuen selbstständigen Staaten Asiens, Afrikas und der Karibik in den 1970er Jahren auch Eingang in Debatten und Textentwürfe bei der WHO fand. Denn die Neuorientierung der WHO auf Fragen von Ungerechtigkeit, sozialer Ungleichheit und deren Überwindung voll-

zog sich ebenfalls auf Grundlage der Erfahrungen der Entkolonialisierung. Mit der wachsenden Zahl neuer WHO-Mitgliedstaaten aus Asien und Afrika wurden entsprechende Stimmen lauter und einflussreicher. Exemplarische Erfolge bei der Umgestaltung von Gesundheitssystemen verliehen den Forderungen dieser Länder zusätzlich Gewicht.

Das entscheidende Ende dieses Prozesses markiert die Alma-Ata-Deklaration. Sie war das Schlussdokument einer 1978 von WHO und dem UN-Kinderhilfswerk (UNICEF) gemeinsam organisierten Tagung in der Hauptstadt der damaligen Sowjetrepublik Kasachstan (heute Almaty). Mit der Zielorientierung *health for all* und mit Primary Health Care als Strategie sollte sie zum neuen Leitbild der WHO werden. Die Deklaration erwähnt die NIEO dabei gleich an zwei Stellen:

In Artikel 3 der Alma-Ata-Deklaration heißt es:

> »Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung auf der Grundlage einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung ist von grundlegender Bedeutung für die größtmögliche Verwirklichung von Gesundheit für alle und für die Verringerung der Kluft zwischen dem Gesundheitszustand der Entwicklungsländer und der entwickelten Länder.« (WHO/UNICEF 1978: 2, eigene Übersetzung)

Der abschließende Absatz der Deklaration betont:

> »Die Internationale Konferenz über primäre Gesundheitspflege fordert dringende und wirksame nationale und internationale Maßnahmen zur Entwicklung und Umsetzung der primären Gesundheitspflege in der ganzen Welt und insbesondere in den Entwicklungsländern im Geiste der technischen Zusammenarbeit und im Einklang mit einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung.« (ebd.: 6, eigene Übersetzung)

Die Alma-Ata-Deklaration rückte die massive globale Ungleichheit in der Gesundheit als Teil einer Orientierung auf *social development* ins Zentrum der WHO. Damit überwand sie die vorwiegend technisch-medizinischen Interventionslogiken, die das Handeln der WHO in den 1950er und 1960er Jahren geprägt hatten, etwa in Form der Programme zur Ausrottung von Tuberkulose, Malaria, Pocken oder Parasiten. Die Deklaration betonte damit zugleich, dass die Länder des Globalen Südens nur durch eine Änderung der globalen Terms of Trade ausreichend eigene ökonomische Mittel für den

Aufbau sozialer Infrastrukturen und funktionierender Gesundheitssystemen haben würden.

Transnationale Konzerne in der Kritik

In den Konzepten der NIEO spielte auch Kritik an der Macht multinationaler Konzerne eine wesentliche Rolle. Diese waren in vielen neu dekolonisierten Ländern weiterhin im Besitz der Infrastruktur des ökonomisch so wichtigen Rohstoffabbaus und -handels. Die Nationalisierung essenzieller Rohstoffvorkommen war für die jungen Staaten eine wichtige Strategie zur Erlangung nationaler Souveränität sowie potenzieller Ressourcen für öffentliche Budgets. Die Kritik an multinationalen Rohstoffunternehmen korrespondierte in den 1970er Jahren mit zwei wesentlichen globalen Gesundheitsdebatten, in denen es um die Dominanz transnationaler Konzerne in Schlüsselfeldern globaler Gesundheit ging, was den Diskussionen eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit einbrachte.

Die erste Debatte wurde um sogenannte Brustmilchersatzstoffe geführt, die Unternehmen mit aggressiven Vermarktungsstrategien vertrieben. Dagegen mobilisierten Aktivist:innen unter anderem mit einem jahrelangen Konsument:innenboykott von Produkten des Konzerns Nestlé. Sie erreichten damit eine hohe internationale Sichtbarkeit für das Problem der unregulierten Marktmacht solcher Großkonzerne, aber auch für deren gesundheitliche Folgen (Sasson 2016). Ein Meilenstein in diesem Kampf war die Verabschiedung des »International Code of Marketing of Breast Milk Substitutes« durch die Weltgesundheitsversammlung 1981 (WHO 1981). Dieser untersagt etwa die direkte Werbung für Brustmilchersatzstoffe an schwangere Frauen und Mütter, die die WHO-Empfehlung zur ausschließlichen Ernährung von Säuglingen durch Stillen für mindestens sechs Monate konterkarieren.

Das zweite große Kampffeld von Gesundheitsaktivist:innen waren Versuche, die Oligopole multinationaler Pharmaproduzent:innen aus dem Globalen Norden einzuschränken und damit die Versorgung mit kostengünstigeren Arzneimitteln zu sichern. In vielen Ländern entstanden Initiativen für eine lokale Produktion nicht patentierter Nachahmerprodukte (Generika). Ein weiteres wichtiges Anliegen war die Kontrolle und Reduktion des Dschungels Zehntausender verfügbarer Markenprodukte zu einer überschaubaren Liste der wichtigsten »unentbehrlichen« Medikamente für die häufigsten und dringlichsten Krankheiten. Dies erfolgte durch das WHO-Programm »Essential Medicines« mit seiner »Model List of Essential Drugs« (Laing et al.

2003). Auch an diesem Vorhaben waren von Anfang an kritische zivilgesellschaftliche Stimmen aktiv beteiligt. In Deutschland führte dies zum Beispiel zur Gründung der BUKO-Pharmakampagne (Korzilius 2011).

Die WHO zwischen Krankheitsbekämpfung und Gesundheitsförderung

Schon bei ihrer Gründung 1948 war eine Orientierung der WHO an den politischen Bedingungen für Gesundheit angelegt, kam aber in der Praxis oft nur reduziert zur Anwendung. Die Gründung der WHO war weit mehr als ein (gesundheits-)technisches Programm der UN. Mit der direkten Mitgliedschaft von Staaten in der WHO besaß sie eine unabhängige Finanzierung und mit der jährlichen World Health Assembly auch einen eigenen gesundheitspolitischen Debattenraum.

In ihrer Verfassung orientiert sich die WHO – wie auch die UN-Menschenrechtscharta – an einem (gesundheitlichen) Menschenrechtskonzept. Die Präambel dieser Verfassung geht weit über ein eng medizinisches Verständnis von Gesundheit hinaus und definiert diese als »Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlergehens und nicht nur das Fehlen von Krankheit oder Gebrechen« (WHO 1946). Konzeptionell öffnet sich die WHO damit über die rein medizinische Gesundheitsversorgung hinaus auch für soziale, wirtschaftliche und politische Determinanten der Gesundheit.

Kurz nach dem Zweiten Weltkrieg befanden sich die global dominierenden Länder der Welt allerdings unter dem Eindruck technischer Errungenschaften der modernen klinischen Medizin. Die rasche Entwicklung von Pharmazie und Medizintechnologie legte den Fokus auf erfolgreiche Krankheitsbehandlung und weniger auf strukturelle Ursachen von Gesundheit und Krankheit. Der unmittelbar nach Gründung der WHO einsetzende Kalte Krieg reduzierte zudem die Bereitschaft zur globalen Kooperation im gemeinsamen Interesse. Marcolino Candau wurde 1953 der zweite Generaldirektor der WHO und blieb zwanzig Jahre lang an deren Spitze. Er kam aus Brasilien und damit nicht aus der *ersten Welt*. Als ehemaliger Mitarbeiter der einflussreichen Rockefeller Foundation förderte er jedoch ein technizistisches Verständnis von *public health* in der WHO, welches diese lange Zeit dominieren sollte (Birn et al. 2023).

Tatsächlich konzentrierte sich die WHO auf gezielte Programme zur Bekämpfung von (Infektions-)Krankheiten, und die Praxis ihrer und anderer internationaler Experten (Frauen waren zu dieser Zeit noch kaum zu finden) äh-

nelte häufig (wohlmeinenden) kolonialen Aufsichtsbeamten. So beschrieb zumindest Halfdan Mahler, der entscheidende WHO-Generaldirektor der 1970er und 1980er Jahre, selbstkritisch seine eigene Arbeit in Lateinamerika und Indien (Mahler 1988). Die wichtigen WHO-Programme zeigen diese Tendenz klar auf. Die WHO unterstützte ihre Mitgliedsländer maßgeblich bei Versuchen, die Malaria auszurotten. Diese setzten auf neu entwickelte Medikamente, aber vor allem auf regelmäßiges Versprühen des Insektizids DDT, das die übertragenden Mücken eliminieren sollte. Außerdem strebte die WHO mit Impfprogrammen gegen Pocken, Tuberkulose und Kinderlähmung eine Senkung der Säuglings- und Kindersterblichkeit sowie wesentlicher Krankheitslasten vor allem in den Ländern des Globalen Südens an. Auch die unter Armutsbedingungen oft schwer verlaufenden und tödlichen Masern versuchte die WHO nach der Entwicklung eines wirksamen Impfstoffes in den 1960er Jahren auszurotten (WHO o.J. a). Der anfängliche Optimismus solcher Programme, mit denen die WHO hoffte, Krankheiten ein für alle Mal ausrotten zu können, wurde nur in einem Fall bestätigt: 1979 gelang in einer großen globalen Kraftanstrengung die Ausrottung der Pocken (WHO o.J. b; Hendersson 2012). Schon bei der Malaria scheitert der Versuch, diesen Erfolg zu wiederholen. Das Ziel, Polio (Kinderlähmung) vollständig zu eliminieren, verfolgt die WHO noch immer. Doch auch 35 Jahre nach Start der »Global Polio Eradication Initiative« 1988 ist das Virus in zwei verbleibenden Ländern (Afghanistan und Pakistan) noch immer endemisch.

Das letzte Beispiel verdeutlicht, wie wesentlich die sogenannten nicht medizinischen Rahmenbedingungen sind – also die erwähnten sozialen, politischen und ökonomischen Determinanten der Gesundheit. Ihr Einfluss auf den Erfolg von Gesundheitsprogrammen ist entscheidend. Politische und militärische Konflikte – wie es sie auch in Afghanistan und Pakistan gab – können die Durchführung und Wirksamkeit von Gesundheitsmaßnahmen (z.B. Impfungen) wirkungsvoll behindern, ebenso wie massive Naturkatastrophen oder unzureichende physische Infrastruktur. Bereits bei den Malaria-Ausrottungsprogrammen war deutlich geworden, dass diese in den besonders von der Krankheit betroffenen afrikanischen Staaten auch an den mangelhaften Gesundheitsdiensten gerade in ländlichen Gebieten scheiterten.

Primary Health Care benötigt grundlegende Veränderungen und lokale Akteur:innen

Die Bedeutung der Entkolonialisierung für die Veränderungen gesundheitspolitischer Debatten kann nicht überschätzt werden. In den wenigen Jahren zwischen 1956 und 1967 entstanden allein in Afrika 30 neue unabhängige Staaten. 1970 waren fast ein Drittel der WHO-Mitglieder afrikanische Staaten. In der Folgezeit wurden die Unzulänglichkeiten der Gesundheitssysteme in diesen Staaten deutlich und gerieten zum Politikum. Sie stammten aus der Kolonialzeit und setzten vornehmlich auf Krankenhäuser und (importiertes) medizinisches Fachpersonal. Dabei reichte die Gesundheitsversorgung kaum über die Hauptstädte und die neuen Eliten hinaus.

Wie sehr *Krankheit* und *soziale Lage* miteinander zusammenhängen, hatte die Sozialmedizin in Europa und Nordamerika bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts aufgezeigt (Mosse/Tugendreich 1997 [1913]). Nach erfolgreichen gesellschaftlichen Umwälzungen in den Ländern des Globalen Südens traten nun erfolgreiche alternative Modelle zur Verbesserung der Gesundheits- und Lebensbedingungen hervor. Die prominentesten Beispiele in den 1960er Jahren waren ohne Zweifel die chinesischen Barfußärzt:innen (Zhang/Unschuld 2008) – in Gesundheitskursen ausgebildete Bäuer:innen, die eine lokale Grundversorgung sichern konnten und an *Public-Health*-Kampagnen beteiligt waren – sowie das postrevolutionäre Gesundheitswesen in Kuba (Swanson et al. 1995). In diesem standen lokale präventive und kurative Gesundheitsaktivitäten in der Nachbarschaft im Vordergrund, ergänzt durch ehrgeizige Institutionen wie ein nationales Programm zur Entwicklung und Produktion von Medikamenten und Impfstoffen – wie zuletzt anhand kubanischer Covid-19-Impfstoffe zu sehen war. Für beide Beispiele galt: Neben der Krankenversorgung waren auch eine Verbesserung der Ernährung und des Zugangs zu sauberem Wasser sowie die Gesundheitsbildung gleichwertige Arbeitsfelder einer »sozialen Medizin« im Sinne guter Gesundheit.

Zentral war beiden Ansätzen einer anderen Gesundheitspolitik und -praxis dabei auch eine starke Einbeziehung lokaler Kommunen in die Prioritätensetzung der professionellen Gesundheitsdienste. Eine Reihe solcher *Grassroots*-Gesundheitsprogramme realisierten neben China und Kuba auch andere Länder, etwa Indien, Iran, Tansania, Bangladesch oder Venezuela. WHO und UNICEF dokumentierten deren Erfolge (WHO 1975a; WHO/UNICEF 1975).

Die Dynamik dieser Programme strahlte auch auf traditionelle Akteur:innen aus: Missionarische Gesundheitsdienste, die in vielen Ländern Teil der *soft*

power von Kolonialregimen gewesen waren, begannen in den 1960er und 1970er Jahren, ihre Rolle als Teil postkolonialer Abhängigkeitsverhältnisse selbstkritisch zu reflektieren. Sie hinterfragten auch die Wirksamkeit ihrer Tätigkeit, die sich auf reine Krankenversorgung reduzierte. Das führte zur Gründung der Christian Medical Commission (CMC) beim Weltkirchenrat in Genf – also in unmittelbarer Nähe zur WHO. Die CMC wurde zu einer wichtigen Akteurin bei der Entwicklung des WHO-Paradigmas der Primary Health Care (Litsios 2004).

Die genannten Praxiserfahrungen und -erfolge wurden schließlich systematisiert in der Strategie der Primary Health Care. Diese wollte ausgehend von der Orientierung an sozialer Gerechtigkeit die wesentlichen Gesundheitsprobleme in den Kommunen mit einer intersektoralen und kooperativen Arbeitsweise angehen. Teilhabe und Selbstermächtigung der lokalen Bevölkerung sollten in Kooperation mit Gesundheitsprofessionellen gestärkt werden. Deren Arbeit sollte sich an den Bedürfnissen der Gemeinden ausrichten, so beschrieben es die »Principles of Primary Health Care« (WHO 1975b). Insbesondere Halfdan Mahler – der charismatische Generaldirektor der WHO von 1973 bis 1988 – warb und mobilisierte in den Strukturen und Gremien der WHO für diese Strategie (WHO 1976). Die erwähnte Alma-Ata-Deklaration bestätigte diesen Kurs 1978 (WHO/UNICEF 1978).

Dabei war Mahler sehr wohl bewusst, dass es bei der Umsetzung der geplanten grundlegenden Änderungen vor allem auf den politischen Willen der nationalen Regierungen ankam. Daneben ging es allerdings auch darum, die globalen Voraussetzungen für eine ökonomische und soziale Entwicklung postkolonialer Staaten zu verändern. Daher nahm die Alma-Ata-Deklaration auch prominent Bezug auf die NIEO. Mahler verlangte in Alma-Ata von den versammelten Delegierten der WHO-Mitgliedsländer eine Bereitschaft zur Ressourcendezentralisierung, zur Beteiligung von Kommunen an Planungs- und Umsetzungsprozessen sowie internationale Solidarität für eine solche Strategie (Mahler 1988 [1978]). Damit wurden zugleich die Grenzen dieser Strategie deutlich: Ohne solche internationalen (und nationalen) Prozesse der Mobilisierung und der Umverteilung nicht nur von Ressourcen, sondern auch von politischer Macht und Entscheidungsmöglichkeiten drohte die Umsetzung der PHC-Strategie zu scheitern.

Schuldenkrise und Anpassung der PHC-Strategie an die neuen ökonomischen Realitäten

Tatsächlich sollten in den folgenden Jahren sowohl die NIEO als auch die umfassende PHC-Strategie scheitern. Nahezu unmittelbar nach der Alma-Ata-Konferenz änderten sich Ende der 1970er Jahre die von Mahler betonten ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen dramatisch: Wichtige Länder des Globalen Südens gerieten in eine Schuldenkrise. Austeritätsbedingungen der wichtigen Kreditgeber (Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank) führten zu massiven Einschränkungen öffentlicher Budgets. Damit war an einen umfassenden Ausbau staatlich finanzierter sozialer Infrastruktur für Gesundheit und an die Schaffung gesundheitsförderlicher Lebensbedingungen nicht mehr zu denken. Vielmehr wurden nun sogenannte pragmatische Lösungen für die dringendsten Gesundheitsprobleme gesucht. Die Weltbank, die mit deutlich größeren Finanzmitteln ausgestattet war, entwickelte sich auch konzeptionell zu einer Konkurrentin der WHO (World Bank 1983).

Typisch für die pragmatischen Beschränkungen der nun nicht mehr umfassenden, sondern *selektiven* PHC-Strategie war die von UNICEF ab Anfang der 1980er Jahre geförderte »Child Survival Revolution«. Eine begrenzte Zahl kostengünstig durchzuführender Maßnahmen sollte »new hope in dark times« bringen (UNICEF 1983): Wachstumsmonitoring von Säuglingen und Kleinkindern, orale Rehydratationslösungen gegen gefürchtete Durchfallerkrankungen, möglichst langes Stillen und Verzicht auf Brustmilchersatzstoffe sowie Impfungen gegen die häufigsten Kinderkrankheiten.

Fast alle Entwicklungsländer griffen diese Maßnahmen mit großem Aufwand auf und es entstand eine Art internationaler Wettkampf um die Senkung der Säuglings- und Kindersterblichkeitsziffern. UNICEF veröffentlichte eine entsprechende Rangliste in seinen jährlichen Berichten. Kritiker:innen dieses reduzierten Konzepts richteten sich vor allem gegen das rein technizistische Verständnis von Gesundheitsverbesserungen (Unger/Killingsworth 1986), gegen die ökonomistische Betrachtungsweise (Stichwort Kosteneffektivität, siehe Berman 1982) sowie dagegen, dass das Zusammenschmelzen der Budgets für nationale Gesundheitsdienste unter dem Diktat öffentlicher Sparpolitiken, der Haushaltssanierung und der Bedienung der Schuldendienste durch den IWF so klaglos toleriert wurde (Wisner 1988).

Die ökonomischen Realitäten von Schuldenkrise und Austeritätsmaßnahmen verschärften sich in den folgenden Jahren noch: Aus kostenlosen öffentli-

chen Gesundheitsdiensten wurden sich selbst finanzierende Kliniken, die mit Nutzungsgebühren (etwa für Medikamente oder Tests) die defizitären öffentlichen Haushalte entlasten sollten (Ferranti 1985). UNICEF machte daraus den aus heutiger Sicht zynischen Slogan »adjustment with a human face« (Corina et al. 1987; Kanji 1989). Die problematischen Aspekte waren nicht zu übersehen: Die Nutzung ambulanter Dienste ging rapide zurück – gerade bei denjenigen Teilen der Bevölkerung, die am dringendsten darauf angewiesen waren. Derartige Rückgänge der Gesundheitsversorgung wurden besonders aus afrikanischen Ländern berichtet, aber auch aus der Volksrepublik China, also einem Land, das als eines der erfolgreichen Beispiele für die PHC-Strategie gegolten hatte. Auch in China wurden Nutzungsgebühren zu einem massiven Hindernis für die Gesundheitsverbesserung, wie die Weltbank selbst berichtete (World Bank 1993).

Um die Jahrtausendwende entstanden, häufig auf Initiative und mit Finanzierung großer philanthropischer Stiftungen (etwa der Bill & Melinda Gates Foundation, Rotary International oder des Wellcome Trust), unter aktiver Beteiligung multinationaler Unternehmen und Staaten sogenannte »Global Public Private Partnerships for Health« – neue Initiativen zur Bewältigung globaler Gesundheitsprobleme. Diese waren vermeintlich effizienter als die bi- und multilateralen Programme der klassischen Entwicklungszusammenarbeit. Die WHO spielte dabei nur noch eine Nebenrolle. Zu nennen sind etwa die »Global Alliance for Vaccines and Immunisation« (GAVI) gegen nachlassende Impfraten in den UNICEF-Programmen, die »Polio Eradication Initiative« gegen Kinderlähmung, »Stop TB Partnership« gegen Tuberkulose oder die »Roll back Malaria«-Initiative gegen Malaria. Trotz anhaltender Kritik gerade an der Fragmentierung öffentlicher Gesundheitssysteme in zahlreiche Einzelprogramme, die dann um personelle und finanzielle Ressourcen konkurrieren (Deva 2006; Eurodad 2022) sind diese Modelle in der globalen Gesundheitspolitik weiterhin prominent vertreten. Dies war auch während der Coronakrise am »Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator« zu sehen (Akomea-Frimpong et al. 2022).

Aufgrund der neuen Akteur:innen und neuer Fundraising-Initiativen brachten diese Global Public Private Partnerships for Health einen starken und dringend benötigten finanziellen Zugewinn für die erwähnten globalen Gesundheitsprogramme. Zugleich beförderten sie aber neben der beschriebenen Fragmentierung auch einen problematischen *multistakeholderism*, der sämtliche Akteur:innen als gleichberechtigte Partner versteht, ohne potenzielle Interessenskonflikte ausreichend zu berücksichtigen. Das Konzept

unterscheidet nicht zwischen Akteur:innen, die profitorientiert sind und die es deshalb zu regulieren gilt und jenen, die solche Regulierungen durchsetzen müssten, um öffentliche Interessen zu schützen (Gleckman 2018). Diese Public-private-Partnerships wurden ein wesentliches Instrument zur Erreichung der Millenium Development Goals (MDG). Anstelle einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung, wie sie die NIEO noch gefordert hatte, setzten die MDG wie schon die früheren *selektiven* PHC-Maßnahmen auf pragmatische Problemlösungen mit einem starken Fokus auf messbare Erfolge und öffentlichkeitswirksames Fundraising (Amin 2006).

Die Wiederbelebung der PHC-Strategie außerhalb und innerhalb der WHO

Die Strategie der Primary Health Care und vor allem ihre enge Verknüpfung mit Fragen der globalen Ökonomie (und mit der NIEO) – wie in der Alma-Ata-Deklaration formuliert – geriet in dieser Zeit zwar in die Defensive, jedoch nicht komplett in Vergessenheit. Besonders zivilgesellschaftliche Akteur:innen, die Ende der 1970er Jahre an den radikalen Konzepten der PHC beteiligt gewesen waren, vertraten die Idee weiter. Im Dezember 2000 nahm eine große People's Health Assembly bewusst Bezug auf das 1978 in Alma-Ata ausgegebene Ziel *health for all by the year 2000*. Knapp 1.500 Teilnehmer:innen aus dutzenden Ländern formulierten in Bangladesch eine »People's Health Charta«, die Gesundheit (in einem breiten Verständnis) als Menschenrecht und die sozialen Determinanten der Gesundheit als integrale Bestandteile von Gesundheitsarbeit begriff. Dabei forderten sie in Rückgriff auf Positionen aus der NIEO-Debatte um gerechtere Weltwirtschaftsstrukturen auch einer Reform der Welthandelsorganisation (WTO), eine Kontrolle transnationaler Konzerne, Schuldenstreichungen für den Globalen Süden sowie sogenannte *health impact assessments* (Gesundheitsfolgenabschätzungen) ökonomischer Maßnahmen, besonders bei bi- und multilateralen Handelsabkommen (PHM 2000). In solchen Handelsabkommen wurde häufig ein erleichterter Marktzugang für Agrar- oder Rohstoffprodukte der Entwicklungsländer vereinbart – im Gegenzug wurden vielfach Patentregeln, die im Interesse der Industrieländer liegen, verschärft – auch für Medikamente und andere Medizinprodukte. Das führte zu deutlichen Preissteigerungen und Zugangsbegrenzungen für arme Patient:innen in Entwicklungsländern (HAI 2017).

Aus dieser Versammlung in Bangladesch entstand in den folgenden Jahren das People's Health Movement (PHM), in dessen Rahmen Aktivist:innen, Akademiker:innen und zivilgesellschaftliche Organisationen die Ideen und Praxen der PHC-Strategie fortführten. Dazu gehören etwa die sogenannten alternativen Weltgesundheitsberichte, die ein internationales Autor:innenkollektiv unter dem Namen Global Health Watch regelmäßig veröffentlicht (bisher sechs Mal, siehe PHM et al. 2022). Das PHM ist auch in Genf tätig, also am Sitz der WHO, wo es die World Health Assemblies, die jährlichen Mitgliedsversammlungen der WHO, beobachtet und kommentiert (PHM o.J.).

Die Wiederbelebung der PHC-Strategie und insbesondere der Einbeziehung sozialer Determinanten der Gesundheit sowie intersektoraler Perspektiven auf die Verbesserung der grundsätzlichen Lebensbedingungen für alle Menschen konnte in den 2000er Jahren auch bei der WHO wieder stärker Fuß fassen. Das gilt vor allem für die Commission on Social Determinants of Health (CSDH) der WHO, die von 2005 bis 2008 bestand und an der auch prominente Akteur:innen aus dem People's Health Movement beteiligt waren. Der CSDH-Abschlussbericht von 2008 stellte anstelle einzelner Krankheitserreger soziale Ungleichheit als den wesentlichen *killer* heraus: »Social injustice is killing people on a grand scale«, betonte schon das Vorwort des Berichts unmissverständlich (WHO 2008). Dementsprechend forderte die Kommission aktive Verbesserungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, der sozialen Sicherungssysteme, des universellen Zugangs zu Gesundheitsversorgung, aber auch geschlechtergerechte Politik, die politische Inklusion marginalisierter und besonders vulnerabler Gruppen sowie die Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen. Kritisch anzumerken bleibt, dass die internationale ökonomische Dimension im CSDH-Bericht unterbelichtet bleibt. Sein Fokus liegt eindeutig auf nationalen Politiken. Doch deren Begrenztheit angesichts eines globalen neoliberalen Kontexts ist seit den 1980er Jahren schon allzu deutlich geworden.

Erst die Coronakrise und die ökonomischen und sozialen Verheerungen, die sie in vielen Ländern des Globalen Südens angerichtet hat, führte wieder zu mehr Beachtung der globalen Dimension der sozialen Determinanten der Gesundheit. So beauftragte die World Health Assembly 2021 das Sekretariat der WHO mit explizitem Verweis auf den erwähnten Bericht von 2008, einen neuen »World Report on Social Determinants of Health Equity« zu verfassen, (Resolution 74.16, siehe WHO o.J. c).

Es bleibt zu sehen, ob sich daraus eine neue Dynamik entwickelt, bei der über soziale (und ökonomische, ökologische sowie politische) Determinanten

der Gesundheit nicht nur viel gesprochen, sondern auch entsprechend gehandelt wird und ob die internationale ökonomische Dimension dabei stärker miteinbezogen wird wie schon in den 1970er Jahren.

Universal Health Coverage als neues Paradigma der WHO

Anstelle von Primary Health Care wurde 2015 allerdings Universal Health Coverage (UHC) das neue Leitkonzept im Ziel 3 (Gesundheit und Wohlergehen) der UN-Nachhaltigkeitsziele (SDG) (Destatis 2023). Die WHO hatte UHC bereits 2010 in drei Dimensionen definiert: universell im Sinne einer zunehmenden Abdeckung aller Gesundheitsleistungen, im Sinne einer Absicherung aller Menschen und im Sinne einer maximalen Reduzierung der finanziellen Belastungen für Menschen (WHO 2010).

Dass mit *coverage* (Abdeckung) ein Begriff aus der Versicherungswirtschaft zum Leitbegriff in der globalen Gesundheitsdebatte wurde, war wesentlich den neuen Realitäten einer zunehmend urbanisierten Welt geschuldet. Mit der zunehmenden Verstädterung der Welt – 55 Prozent der Weltbevölkerung lebte bereits 2018 in Städten, bis 2050 sollen es 68 Prozent werden (UN DESA 2018) – verändern sich auch die Problemlagen: Für immer größere Teile der Menschheit ist nicht mehr (wie in den 1970er Jahren) das Fehlen oder die physische Erreichbarkeit von Gesundheitsdiensten das Problem, sondern die Bezahlbarkeit von Gesundheitsleistungen beziehungsweise deren Qualität. Die zunehmende Verarmung von Familien durch *katastrophisch hohe Gesundheitskosten* sind spätestens seit der Jahrtausendwende ein Thema für die WHO, aber auch für Gesundheitsökonom:innen der Weltbank (Shrime 2021). Diese Verarmung kann auch als Nebeneffekt der seit vielen Jahren vorangetriebenen Privatisierung von Gesundheitsversorgung betrachtet werden. Diese hat auch vor staatlichen Dienstleistungen nicht Halt gemacht. Das Prinzip der Kostendeckung wurde wie bereits erwähnt schon in den 1980er Jahren in Form von Nutzungsgebühren realisiert.

Solch hohe Gesundheitsausgaben gefährdeten zudem Erfolge der als Ausweg aus der Armut gefeierten Mikrokreditprogramme. Als Ausweg etablierten zahlreiche Akteur:innen verschiedene Modelle von Gesundheitsversicherungen auch außerhalb traditioneller, formaler Beschäftigungsverhältnisse. Damit sollte die große Mehrheit von Menschen im Globalen Süden abgesichert werden, die in Subsistenz- oder informellen Ökonomien arbeiten und am meisten von den hohen Kosten zunehmend privatisierter und kommer-

zialisierter Gesundheitsdienste betroffen sind (etwa in Mexiko, siehe WHO 2015). Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit zeigt sich in solchen Initiativen besonders engagiert, gelten doch die deutschen Erfahrungen mit gesetzlichen Krankenversicherungen als vorbildlich (GTZ 2004).

Eine wesentliche Kritik an diesen Versicherungen lautete erstens, dass die Ärmsten sich die entsprechenden Beiträge gar nicht leisten könnten. Damit wurden gerade diejenigen nicht erreicht, die angesichts der katastrophalen Krankheitskosten am verletzlichsten sind (Oxfam 2008). Schon früh wurde deutlich, dass nur durch eine öffentliche Subventionierung der Beiträge für die Ärmsten tatsächlich universelle Strukturen im Sinne der UHC erreicht werden können (siehe Soors et al. 2010). Auch die WHO erkennt inzwischen an, dass solche *community health insurances* nur einen begrenzten Nutzen für die Erreichung des Ziels einer UHC haben (WHO 2020).

Zweitens artikulierte sich rasch berechtigte Skepsis bezüglich der staatlichen Regulierung der zahlreichen neuen Akteur:innen in der Gesundheitsversorgung. In den meisten Ländern besteht inzwischen ein bunter Mix aus privaten, gemeinnützigen und profitorientierten Anbieter:innen. Dank öffentlich geförderter und kontrollierter Sozialversicherungsmodelle konnten zwar in vielen Ländern auch Menschen, die sich bislang keine private Krankenversicherung leisten können, private Gesundheitsdienste nutzen. Dennoch bedeutet Zugang zu Gesundheitsdiensten nicht unbedingt eine qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung. Oftmals stehen die privaten Gewinninteressen solcher Gesundheitsdienstleister:innen im Vordergrund. Patient:innen sind nur selten in der Lage, sich als informierte Kunden in der Vielzahl von Angeboten zurechtzufinden. Diese problematischen Aspekte privatisierter Gesundheitsdienste wurden in Ländern mit einer traditionell starken öffentlichen Regulation des Gesundheitssektors untersucht und kritisiert, etwa in Großbritannien (Goodair/Reeves 2022). Ähnliche Untersuchungen gibt es auch für ärmere Länder mit schwächeren administrativen Strukturen (Sengupta 2013).

Brasilien, ein *middle income country* mit seinem historisch bemerkenswert erfolgreichen, inklusiven öffentlichen Gesundheitsdienst, dem »Sistema Único de Saúde« (SUS) wird von der WHO häufig als Beispiel eines erfolgreichen UHC-Modells herangezogen. Doch das SUS kämpft genau mit dem beschriebenen Problem, einen universellen Zugang zur Gesundheitsversorgung sicherzustellen, gerade weil sich der Privatsektor kaum regulieren lässt. Diese Dynamik wurde bereits 2004 beschrieben (Giovanella et al. 2004). Sie

verschärfte sich ironischerweise drastisch durch die erfolgreiche Armutsbekämpfung der Arbeiterpartei-Regierungen in den ersten eineinhalb Dekaden des 21. Jahrhunderts. In deren Folge gelang es einem größeren Teil der brasilianischen Bevölkerung, in eine (wenn auch prekäre) Mittelklasse aufzusteigen. Bis zu ein Viertel der Brasilianer:innen konnte sich nun eine private Krankenversicherung leisten, was privaten Gesundheitsdienstleister:innen eine wachsende Klientel sicherte (Massuda et al. 2018).

Ein Bericht von Weltbank und WHO von 2021 zeigt die Grenzen des UHC-Konzepts deutlich auf: Von 2015 bis 2017 stieg die Zahl der Menschen, die katastrophische Gesundheitsausgaben zu schultern haben, von 940 auf 996 Millionen – und das, obwohl immer mehr Menschen formal von UHC-Strukturen erreicht wurden (WHO/World Bank 2021: vii; siehe auch Wagstaff et al. 2017). Die Coronakrise schränkte die ökonomischen Perspektiven von großen Teilen der Weltbevölkerung später zusätzlich massiv ein.

Das UHC-Modell lässt eine Orientierung an sozialer Entwicklung sowie an grundlegenden Fragen der globalen Ökonomie vermissen. In der Alma-Ata-Deklaration stand diese mit Verweis auf die NIEO noch im Zentrum der Zielsetzung *health for all* und galt als Voraussetzung für eine nachhaltige öffentliche Gesundheitsfinanzierung (Sanders et al. 2019).

Primary Health Care – Basisgesundheitsversorgung oder Perspektive von Gerechtigkeit?

Zudem reduzieren die UHC-Strategien das umfassende Konzept der Primary Health Care auf Basisgesundheitsdienste, also ein begrenztes Paket der wichtigsten grundlegenden medizinischen Leistungen (typischerweise Mutter-Kind-Gesundheit, Impfungen, Notfallbehandlungen, Behandlung häufiger (Infektions-)Krankheiten wie Tuberkulose, Malaria, HIV/AIDS, Bluthochdruck oder Diabetes). Die öffentliche Verantwortung (und Finanzierung) bleibt auf diese Minimalversorgung begrenzt. Alle anderen Gesundheitsdienste sollten Nutzer:innen mithilfe verschiedener Gesundheitsversicherungen auf dem privaten Markt upgraden können. Deutlich wurde dies einmal mehr bei einer Jubiläumstagung der WHO anlässlich des 40. Jahrestags der Alma-Ata-Deklaration, die 2018 in Astana, der neuen Hauptstadt Kasachstans, stattfand.

Das Abschlussdokument, die sogenannte Astana-Erklärung, benennt zwar alle wichtigen Aspekte der PHC-Strategie: einen gerechten Zugang zu qualitativer Gesundheitsversorgung für alle Menschen, umfassende gesund-

heitsfördernde, präventive, kurative und rehabilitative Elemente des Gesundheitssystems, die Multisektoralität erfolgreichen gesundheitspolitischen Handelns, die sozialen, ökonomischen und ökologischen Determinanten der Gesundheit sowie die Dringlichkeit des Problems katastrophischer individueller Gesundheitskosten. Aber die Erklärung belässt all das weitgehend in einem nationalen Handlungsrahmen. Sie benennt darüber hinaus keine strukturellen Ursachen, die es gerade verhindern, dass nationale Politik solch hoch hängende Ziele tatsächlich erreichen kann (WHO 2018).

Gegen eine solche Reduzierung der PHC-Strategien artikuliert sich zugleich auch Widerspruch, der den umfassenderen Ansatz von 1978 verteidigt. Noch auf der Konferenz in Astana formulierte ein zivilgesellschaftliches Bündnis öffentlichkeitswirksam einen »Call for a New Global Economic Order – the forgotten element of the Alma-Ata Declaration« (MMI 2018). Die Initiative verweist auf den verloren gegangenen utopischen Überschuss der Alma-Ata-Deklaration, die nicht nur bessere Gesundheitsversorgung für alle Menschen gefordert hatte, sondern tatsächlich eine »neue, solidarische Weltwirtschaftsordnung« (ebd.), die den neuen unabhängigen Staaten und Gesellschaften eine eigene Chance auf soziale und ökonomische Entwicklung geben wollte. Diese Staaten sollten gerade nicht dauerhaft von der Hilfsbereitschaft internationaler Geber:innen abhängig sein, um ihre eigenen sozialen Institutionen aufbauen und sichern zu können.

Die Notwendigkeit einer neuen Weltwirtschaftsordnung

Warum halten die Faszination für Primary Health Care und die Referenzen auf die NIEO auch noch 45 Jahre nach der Konferenz in Alma-Ata und unter ganz anderen politischen Bedingungen an?

Die Beschäftigung mit den sozialen Determinanten der Gesundheit führt geradezu unweigerlich zu einer Ebene sogenannter *root causes*. Damit sind grundlegende, weiterhin existierende soziale Ungleichheiten von Krankheitslasten und Gesundheitsperspektiven gemeint. Diese können mit einer Versorgung im Krankheitsfall und letztlich auch mit Interventionen in eine gute Trinkwasserversorgung oder Ernährungssicherung vor Ort allein nicht beseitigt werden. Wer zu diesen Wurzeln (*roots*) vordringen will, kommt um eine Analyse globaler ökonomischer Verhältnisse und um deren notwendige Veränderungen nicht herum (Machanda 2013).

Damit bleiben die grundlegenden Fragen nach der globalen Ordnung, wie sie die NIEO schon in den 1970er Jahren stellte, auch in aktuellen gesundheitspolitischen Debatten aktuell. Fragen der globalen Regulierung, der Redistribution und universeller Rechte dürfen in einer globalen Gesundheitsperspektive nicht fehlen (Labonté/Schrecker 2009). Die Frage der Regulation und Kontrolle transnationaler Konzerne und ihrer Marktmacht – die beispielsweise schon die NIEO auf ihrer Agenda hatte – ist weiterhin hochaktuell. Dies zeigten die Debatten um eine temporäre Freigabe geistiger Eigentumsrechte für Impfstoffe, Medikamente und Diagnostika bei WTO und WHO während der Covid-19-Pandemie (WEMOS 2022).

Diese Debatten setzen sich aktuell fort in den Verhandlungen bei der WHO um einen neuen Pandemievertrag, der die unzureichende internationale Zusammenarbeit bei der Bewältigung von Pandemien verbessern soll. Dabei geht es nicht nur um Fragen einer verbindlicheren globalen Finanzierung von Überwachungs- und Vorsorgesystemen zur Verhinderung kommender Pandemien. Auch Regelungen des Technologietransfers werden dabei verhandelt. Während der Coronapandemie war deutlich geworden, wie benachteiligt Länder und Regionen sind, die keine eigenen Kapazitäten für die Forschung und Entwicklung von Impfstoffen oder für deren Produktion und Verteilung haben. Profitorientierte Akteur:innen reagierten mit einer massiven Blockade auf Forderungen, ihr neu entstandenes Wissen und ihre Produkte mit diesen Ländern zu teilen (Garrison 2021).

Das historische PHC-Konzept und seine Zielorientierung *health for all* können zu einer Art Transmissionsriemen für Gerechtigkeitsperspektiven werden, die in den pragmatischen WHO-Strategien und Krankheitsbekämpfungsprogrammen nur unzureichend oder gar nicht aufscheinen. Das erfordert allerdings eine breite Perspektive, die einerseits am gewissermaßen utopischen, breiten Gesundheitsbegriff der WHO-Verfassung von 1948 anschließt und andererseits in aktuellen Konflikten immer wieder die Notwendigkeit grundsätzlicher Veränderungen betont, damit globale öffentliche Güter nicht nur in Sonntagsreden beschwört werden. Ihre Entwicklung, ihre Herstellung und der gerechte Zugang zu ihnen müssen durchgesetzt werden – auch gegen kommerzielle Interessen. Hierfür kann ein Blick auf die NIEO von 1974 mehr als nützlich sein.

Literatur

Akomea-Frimpong, Isaac/Xiaohua, Jin/Robert, Osei-Kyei/Tumpa, Roksana (2022): A critical review of public-private partnerships in the COVID-19 pandemic: Key themes and future research agenda. In: *Smart and Sustainable Built Environment,* ahead-of-print, April 2022. http://dx.doi.org/10.1108/SASBE-01-2022-0009.

Amin, Samir (2006): The Millenium Development Goals. A critique from the south. In: Monthly Review, 57 (10). https://monthlyreview.org/2006/03/01/the-millennium-development-goals-a-critique-from-the-south/ (Zugriff am 25.4.2023).

Berman, Peter A. (1982) Selective Primary Health Care: Is efficient sufficient? In: *Social Science &Medicine,*16 (10), 1054–1059.

Birn, Anne-Emanuelle/Kumar, Ramya/Arteaga-Cruz, Erika/Twala Baone/Baduza Mbali (2023): Imagining alternative paths for WHO 75 years in. In: *The Art of Medicin,* 401 (10383), 1149–1151.

Corina, Giovanni Andrea/Jolly, Richard/Stewart, Frances (1987): Adjustment with a human face. Oxford: Clarendon Press.

Destatis – Statistisches Bundesamt (2023): Nachhaltige Gesundheitsziele, Ziel 3: Gesundheit und Wohlergehen. http://sdg-indikatoren.de/3/ (Zugriff am 26.6.2023).

Deva, Surya (2006): Global compact: A critique of UN's public-private partnership for promoting corporate citizenship. In: *Syracuse Journal of International Law & Commerce,* 34, 107–151.

Eurodad – European Network on Debt and Development (2022): History REPPPeated II. Why public-private partnerships are not the solution. 1.12.2022. https://www.eurodad.org/historyrepppeated2 (Zugriff am 25.4.2023).

Ferranti, David de (1985): Paying for health services in developing countries. An overview. World Bank Staff Working Paper SWP 721. https://documents1.worldbank.org/curated/en/485471468739208102/pdf/multi0page.pdf (Zugriff am 12.6.2023).

Garrison, Christopher (2021) Lessons for a pandemic preparedness treaty from previous successes and failures with treaty-based technology transfer. Medicines, Law and Policy, 19.10.2021. https://medicineslawandpolicy.org/2021/10/lessons-for-a-pandemic-preparedness-treaty-from-previous-successes-and-failures-with-treaty-based-technology-transfer/ (Zugriff am 27.6.2023).

Giovanella, Ligia/Firpo de Souza Porto, Marcelo (2004): Gesundheitswesen und Gesundheitspolitik in Brasilien. Arbeitspapier 25/2004. Arbeitspapiere des Instituts für Medizinische Soziologie des Klinikums der Johann Wolfgang Goethe-Universität. https://d-nb.info/105331387X/34 (Zugriff am 27.6.2023).

Gleckman, Harris (2018): Multistakeholder governance and democracy: A global challenge, London: Routledge.

Goodair, Benjamin/Aaron Reeves (2022): Outsourcing health-care services to the private sector and treatable mortality rates in England, 2013–20: An observational study of NHS privatisation. In: *Lancet Public Health*, 7 (7), E638–E646.

GTZ – Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (2004): Social health insurance – systems of solidarity. Experiences from German development cooperation. Eschborn: GTZ.

HAI – Health Action International (2017): EU-Mercosur Trade Agreement: A bad deal for transparency, policy coherence and access to medicines. https://haiweb.org/eu-mercosur-trade-agreement-bad-deal-transparency-policy-coherence-access-medicines/ (Zugriff am 27.6.2023).

Hendersson, Donald A. (2012): A history of eradication – successes, failures, and controversies. In: *The Lancet*, 379 (9819), 884–885.

Kanji, Najmi (1989) Charging for drugs in Africa: UNICEF's »Bamako Initiative«. In: *Health Policy and Planning*, 4 (2), 110–120.

Korzilius, Heike (2011): 30 Jahre BUKO-Pharma-Kampagne: Pharmakritiker mit langem Atem, In: *Deutsches Ärzteblatt*, 108 (38), A-1946/B-1654/C-1642.

Labonté, Ronald/Schrecker, Ted (2009): Rights, redistribution and regulation. In: Labonté, Richard/Schrecker, Ted (Hg.), Globalization and health: Pathways, evidence and policy. London: Routledge, 327–333.

Laing, Richard/Waning, Brenda/Gray, Andrew/Ford, Nathan/t'Hoen, Ellen (2003): 25 years of the WHO Essential Medicines Lists: Progress and challenges. In: *The Lancet* 361 (9370), 1723–1729.

Litsios, Socrates (2004): The Christian Medical Commission and the development of the World Health Organization's Primary Health Care approach. In: *American Journal of Public Health*, 94 (11), 1884–1893.

Machanda, Richi (2013): The upstream doctors. London: Duke University Libraries.

Mahler, Halfdan (1988 [1978]): Address by Dr. H. Mahler, Director General of WHO, to the International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata,

6. Sept 1978. In: WHO – World Health Organization: From Alma-Ata to the year 2000. Reflections at the midpoint. Genf: WHO, 4–6.

Mahler, Halfdan (1988): World Health – 2000 and beyond. Adress by Dr. Halfdan Mahler, Director General, to the World Health Assembly, 3 May 1988. In: WHO – World Health Organization, From Alma-Ata to the year 2000. Reflections at the midpoint. Genf: WHO, 91–98.

Massuda, Adriano/Hone, Thomas/Gomes Leleserando A./Castro, Marcia de/Atun, Rifat (2018): The Brazilian health system at crossroads: Progress, crisis and resilience. In: *BMJ Global Health*, 3 (4). https://doi.org/10.1136/bmjgh-2018-000829.

MMI – Medicus Mundi International Network (2018): Astana, 25–26 October 2018. Astana Global PHC Conference: Civil society café session on »Calling for a New Global Economic Order – the forgotten element of the Alma-Ata Declaration«. 1.11.2018. https://www.medicusmundi.org/astana-global-phc-conference-civil-society-cafe-session-on-calling-for-a-new-global-economic-order-the-forgotten-element-of-the-alma-ata-declaration/ (Zugriff am 25.4.2023).

Mosse, Max/Tugendreich, Gustav (1977 [1913]): Krankheit und Soziale Lage. Göttingen: Cromm.

Oxfam (2008): Health insurance in low-income countries. Where is the evidence that it works? 7.5.2008. https://policy-practice.oxfam.org/resources/health-insurance-in-low-income-countries-where-is-the-evidence-that-it-works-123910/ (Zugriff am 12.6.2023).

PHM – People's Health Movement (o.J.): WHO Watch. https://phmovement.org/who-watch/ (Zugriff am 25.4.2023).

PHM – People's Health Movement (2000): The People's Charter for Health. https://phmovement.org/the-peoples-charter-for-health/ (Zugriff am 25.4.2023).

PHM – People's Health Movement/Medact/medico international/Third World Network/ALAMES/SAMA/Health Poverty Action/Viva Salud (Hg.) (2022): Global Health Watch 6. In the shadow of the pandemic. London: Bloomsbury Academic.

Sanders, David/Nandi, Sulakshana/Labonté, Ronald/Vance, Carina/Van Damme, Wim (2019): From Primary Health Care to Universal Health Coverage – one step forward and two steps back. In: *The Lancet*, 394 (10199): 619–621.

Sasson, Tehila (2016): Milking the third world? Humanitarianism, capitalism, and the moral economy of the Nestlé boycott. In: *The American Historical Review*, 121 (4), 1196–1224.

Sengupta, Amit (2013): Universal Health Coverage: Beyond rhetoric. In: *Municipal Services Project. Occacional Paper*, 20, 2–28.

Shrime, Mark G. (2021): Catastrophic expenditure for health: From antiquity to today. In: *World Bank Blogs*, 19.2.2021. https://blogs.worldbank.org/opendata/catastrophic-expenditure-health-antiquity-today (Zugriff am 25.4.2023).

Soors, Werner/Devadasan, Narayanan/Varatharajan, Durairaj/Criel, Bart (2010): Community health insurance and universal coverage: Multiple paths, many rivers to cross. World Health Report (2010). Background Paper 48. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/health-financing/technical-briefs-background-papers/whr-2010-background-paper-48.pdf?sfvrsn=332d71d0_3&download=true (Zugriff am 12.6.2023).

Swanson, Karen A./Swanson, Janice M./Gill, Ayesha E./Walter, Chris (1995): Primary care in Cuba: A public health approach. In: *Health Care for Women International*, 16 (4), 299–308.

UN DESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs (2018): 2018 Revision of World Urbanisation Prospects. https://www.un.org/en/desa/2018-revision-world-urbanization-prospects (Zugriff am 25.4.2023).

Unger, Jean-Pierre/Killingsworth, James R. (1986): Selective Primary Health Care. A critical review of methods and results. In: *Social Science & Medicine*, 22 (10), 1001–1013.

UNICEF – United Nations Children's Fund (1983): The state of the world's children 1982–83. James P. Grant. Executive Director of the United Nations Children's Fund (UNICEF). New York: Oxford University Press.

Wagstaff, Adam/Flores, Gabriela/Hsu, Justine/Smitz, Marc-François/Chepynoga, Kateryna/Buisman, Leander R./Wilgenburg, Kim van/Eozenou, Patrick (2017): Progress on catastrophic health spending in 133 countries: A retrospective observational study. In: *Lancet Global Health*, 6 (2), E169–E179.

WEMOS (2022): Making pooling work to end pandemics. A qualitative analysis of the Covid-19 Technology Access Pool, November 2022. https://peoplesvaccine.org/wp-content/uploads/2022/11/Wemos_Make-pooling-work-to-end-pandemics_November-2022.pdf (Zugriff am 25.4.2023).

WHO – World Health Organization (o.J. a): History of the measles vaccine. https://www.who.int/news-room/spotlight/history-of-vaccination/history-of-measles-vaccination (Zugriff am 25.4.2023).

WHO – World Health Organization (o.J. b): History of the Smallpox vaccine. https://www.who.int/news-room/spotlight/history-of-vaccination/history-of-smallpox-vaccination (Zugriff am 25.4.2023).

WHO – World Health Organization (o.J. c): World report on social determinants of health equity. https://www.who.int/initiatives/action-on-the-social-determinants-of-health-for-advancing-equity/world-report-on-social-determinants-of-health-equity (Zugriff am 25.4.2023).

WHO – World Health Organization (1946): Constitution of the World Health Organisation. In: *Chronicle of the World Health Organization*, 1 (1–2), 29–43.

WHO – World Health Organization (1975a): Health by the people. Edited by Kenneth W. Newell. Genf: WHO.

WHO – World Health Organization (1975b): The seven basic principles of Primary Health Care. Office Record WHO, Band 226. Genf: WHO.

WHO – World Health Organization (1976): Promotion of national health services relating to Primary Health Care. Office Record WHO, Band 226. Genf: WHO.

WHO – World Health Organization (1981): International code of marketing of breast-milk substitutes. Genf: WHO.

WHO – World Health Organization (2008): Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health. Final report of the Commission on Social Determinants of Health. Genf: WHO.

WHO – World Health Organization (2010): The World Health Report 2010. Health systems financing: The path to Universal Health Coverage. Genf: WHO.

WHO – World Health Organization (2015): Mexico Catastrophic Health Expenditure Fund. Mexico case study. 1.10.2015. https://www.who.int/publications/i/item/catastrophic-health-expenditure-fund (Zugriff am 25.4.2023).

WHO – World Health Organization (2018): Declaration of Astana. Global conference on Primary Health Care. 25./26.10.2018. https://www.who.int/docs/default-source/primary-health/declaration/gcphc-declaration.pdf (Zugriff am 12.6.2023).

WHO – World Health Organization (2020): Community-based health insurance. 7.3.2020. https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/community-based-health-insurance-2020 (Zugriff am 26.6.2023).

WHO – World Health Organization/UNICEF – United Nations Children's Fund (1975): Alternative approaches to meeting basic health needs in de

veloping countries: A joint UNICEF/WHO study. Edited by V. Djukanovic/E. P. Mach. Genf: WHO.

WHO – World Health Organization/UNICEF – United Nations Children's Fund (Hg.) (1978): Alma-Ata 1978. Primary Health Care. Report of the International Conference on Primary Health Care. Genf: WHO.

WHO – World Health Organization/World Bank (2021): Tracking Universal Health Coverage. 2021 global monitoring report. https://www.who.int/publications/i/item/9789240040618 (Zugriff am 12.6.2023).

Wisner, Ben (1988): Power and need. A re-evaluation of the basic need approach in African development. London: Earthscan Publications.

World Bank (1993): World Development Report 1993. Investing in Health. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5976 (Zugriff am 12.6.2023).

Zhang, Daqing/Unschuld, Paul U. (2008): China's barefoot doctors: Past, present and future. In: *The Lancet,* 327 (9653), 1865–1867.

Reparationen für eine gerechte Weltwirtschaftsordnung?

Mariam Salehi

Was versteht man eigentlich unter Reparationen? Rechtlich, historisch, normativ und sozialwissenschaftlich-analytisch betrachtet gibt es unterschiedliche Antworten auf diese Frage. Generell geht es um Maßnahmen, die der Entschädigung oder Wiedergutmachung nach Konflikt und Gewaltherrschaft dienen. Zwar können Reparationen mehr umfassen als materielle Kompensation, doch steht diese häufig im Mittelpunkt. Das Politiklexikon der Bundeszentrale für Politische Bildung definiert Reparationen als Kriegsentschädigungen: Demnach müssen nach kriegerischen Auseinandersetzungen besiegte Staaten für die Schäden des Krieges aufkommen, indem sie Leistungen an den oder die Sieger entrichten (Schubert/Klein 2020). Reparationen haben nach diesem Verständnis eine internationale Dimension. In der deutschen Debatte wird in diesem Zusammenhang häufig auf den Versailler Vertrag verwiesen, auf dessen Grundlage das Deutsche Reich Reparationen an die Siegermächte des Ersten Weltkriegs zahlen musste. Diese Reparationen waren eine Bedingung für den Abschluss des Friedensvertrags. Jenseits dieses konkreten Kontextes hat der Begriff jedoch unterschiedliche Bedeutungen, die über diese enge Definition hinausgehen.

In der New International Economic Order (NIEO) waren Forderungen nach Wiedergutmachung und Reparationen Teil eines emanzipatorischen Repertoires. Wie Alex Veit und Daniel Fuchs in der Einleitung deutlich machen (siehe Veit/Fuchs in diesem Band), war die NIEO ein von Aktivist:innen entwickelter Ansatz mit dem Ziel, die politische Souveränität postkolonialer Staaten auch ökonomisch zu realisieren – ein Bestreben, das auch heute noch hochaktuell ist. Die NIEO entwarf eine Agenda, die eine gestaltende Perspektive auf die Frage einnimmt, wie eine »globale politische Struktur der Nicht-Dominierung« aussehen könnte (Táíwò 2022: 5, eigene Übersetzung). Olúfẹmi Táíwò betont, dass diejenigen, die die NIEO entworfen haben, nicht

nur *gegen* Strukturen kämpften, sondern auch *dafür*, auf globaler Ebene eine gerechte Welt zu schaffen. Adom Getachew (2019) nennt das Vorhaben folglich *worldmaking*, also ein Weltgestaltungsprojekt. In der NIEO ging es darum, neue Vorstellungen von Institutionen und Beziehungen zwischen Ländern zu entwickeln und hierfür bereits bestehende Institutionen wie die Vereinten Nationen (UN) zu nutzen, in denen die jüngst unabhängig gewordenen Staaten mit ihrer Anzahl nun ein entscheidendes Gewicht hatten. Die globale Wirtschaft sollte neu austariert und ins Gleichgewicht gebracht werden (Koram 2022: 126–127). Insbesondere umfasste diese Agenda die Vorstellung einer direkten materiellen Umverteilung vom Globalen Norden in den Globalen Süden (Táíwò 2022: 5).

Katrina Forrester (2019: 45–46) zeigt auf, wie zu Zeiten der NIEO in den 1970er Jahren auf internationaler Ebene Reparationsdiskurse mit Fragen von wirtschaftlicher Gerechtigkeit, Emanzipation und Selbstbestimmung verknüpft wurden. Antikoloniale Denker:innen verknüpften historische und gegenwärtige Ungleichheit und Ausbeutung mit oftmals marxistisch geprägten Argumenten für materielle Umverteilung. Hieraus leiteten sie »historisch, kausale und moralische Verantwortung« (Forrester 2019: 46, eigene Übersetzung) des Globalen Nordens ab. Neben der Etablierung globaler administrativer Institutionen, um die weltweiten Ressourcen zu managen und zu verteilen (siehe Steffek 2021: 12), sah die NIEO auch Reparationen als einen Ansatz vor, um solch eine materielle Umverteilung in die Tat umzusetzen. Dementsprechend führt die NIEO-Deklaration konkret Ideen zu Reparationen aus. Eines der genannten Prinzipien ist:

> »Das Recht aller Staaten, Gebiete und Völker unter ausländischer Besatzung, Fremd- und Kolonialherrschaft oder Apartheid auf Rückgabe und volle Entschädigung für die Ausbeutung und Erschöpfung der natürlichen Ressourcen und aller anderen Ressourcen dieser Staaten, Gebiete und Völker sowie für Schäden daran« (UN 1974, Abschnitt 4f, eigene Übersetzung)

In der NIEO stehen also ein materieller Ausgleich und Kompensationen für erlittenes Unrecht im Vordergrund. Dabei geht es aber nicht nur um einmalige Zahlungen als Wiedergutmachung an Opfer von Gewaltherrschaft und Ausbeutung, sondern auch darum, mit Reparationen zu einem strukturellen Wandel in der Weltwirtschaftsordnung beizutragen. Diese, so die der Forderung zugrunde liegende Annahme, habe ja durch die koloniale Ausbeutung und Erschöpfung der Ressourcen im Globalen Süden überhaupt erst ihre

ungerechte Gestalt annehmen können. Durch Reparationen sollten also die materiellen Ausgangsbedingungen geändert werden. Außerdem wird durch ihre Gewährung die Ungerechtigkeit der Ordnung anerkannt, womit auch einhergeht, dass sie umgestaltet werden muss und nicht so bleiben kann wie sie ist.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen geht dieser Beitrag der Frage nach, wie heutzutage, im Rahmen einer NIEO², Reparationen mit emanzipatorischem Potenzial sowie als Beitrag zu einer gerechten Weltwirtschaftsordnung konzeptualisiert werden können. Dabei sehe ich Reparationen und Schulden als eng miteinander verflochtene Konzepte an. Ich folge Meera Sabaratnam und Mark Laffey (2023), die vorschlagen, die Beziehungen zwischen dem Globalen Süden und dem Globalen Norden als »komplexe Verschuldungssituation« zu konzeptualisieren. Diese Perspektive erlaubt es, unter anderem Staatsverschuldung und Schulden, die durch imperiale Praktiken und gewaltsame Aneignung entstanden sind, in ihrer Verbundenheit zu betrachten. Daraus ergibt sich die politische Schlüsselfrage: »Wer schuldet wem was und warum?« (Sabaratnam/Laffey 2023: 168, eigene Übersetzung). Die Schulden, die mit Reparationsforderungen für Gewalt und Ausbeutung einhergehen, haben dementsprechend nicht nur eine finanzielle, sondern auch eine politische Bedeutung. Die Forderungen machen einen Gestaltungsanspruch deutlich: Die Akteur:innen, die diese Forderungen erheben, wollen damit auch politische und diskursive Veränderungen herbeiführen sowie die Rahmenbedingungen verändern, in denen »solche Forderungen bisher ignoriert oder unterdrückt« werden konnten (ebd.: 177, eigene Übersetzung).

Um Teil eines emanzipatorischen Repertoires, also im Kampf um politische und ökonomische Unabhängigkeit von Nutzen zu sein, müssen die Frage, wer wem warum was schuldet und die daraus abzuleitenden Wiedergutmachungen und Reparationen immer wieder neu gedacht und bemessen werden. Folglich gilt es auszuloten, welche Forderungen in welchen institutionellen Kontexten gestaltend wirken können – im Sinne einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung. Im Folgenden diskutiert der Beitrag zunächst historisch-chronologisch verschiedene komplexe Konstellationen von Reparationen und Schulden: Schulden durch Reparationen, Reparationen als Teil eines liberalen Projekts und eine gestaltende Perspektive auf Reparationen. Anschließend fokussiert er basierend auf meiner eigenen Forschung auf das aktuelle Beispiel Tunesien und zeigt Impulse für eine NIEO² auf. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick.

Schulden durch Reparationen: Neue Abhängigkeiten im Zuge der Unabhängigkeit

Reparationen, die im Zuge staatlicher Unabhängigkeit gezahlt wurden, waren nicht immer Teil eines emanzipatorischen Repertoires. Das heißt, die Frage, wer wem warum was schuldet, wurde in der Vergangenheit nicht immer unbedingt so beantwortet, dass diejenigen, die unterdrückt und ausgebeutet wurden, hierfür Wiedergutmachung erhalten sollten. Im Gegenteil: Historisch betrachtet wurden Reparationen zunächst in die andere Richtung gezahlt – als im Zuge der Dekolonialisierung gezahlte Entschädigungen für Kolonialmächte, Sklavenhalter:innen und Siedler:innen. Besondere Aufmerksamkeit bekommt in diesem Zusammenhang seit einiger Zeit Haiti (The New York Times 2022). Auch wenn es aus heutiger Perspektive absurd erscheint: Der neue Staat musste im 19. Jahrhundert für seine eigene Unabhängigkeit Entschädigungen an die vorherige Kolonialmacht Frankreich zahlen. Die Historikerin Marlene Daut nennt dies »den größten Raub der Geschichte« (Daut 2021, eigene Übersetzung). Die New York Times bezeichnet diese Reparationsforderungen an die Kolonialmacht als »Lösegeld« (Porter et al. 2022). 1825 verlangte Frankreich von Haiti als Entschädigung und Bedingung für die Unabhängigkeit eine Zahlung von 150 Million Franc in fünf Raten – viel mehr als der junge Staat zu zahlen in der Lage war. Um die ersten zwei Raten begleichen zu können, war Haiti daher gezwungen, Kredite bei französischen Banken aufzunehmen. Dies wird als »Doppelverschuldung« Haitis bezeichnet – durch die Entschädigungsforderung einerseits und die Kredite zu deren Begleichung andererseits. Das Land begab sich mit seiner Unabhängigkeit direkt wieder in finanzielle Abhängigkeit. Kurz darauf war Haiti nicht mehr in der Lage, seine Schulden zu bedienen (Daut 2021).

Ein über hundert Jahre aktuelleres, etwas anders gelagertes Beispiel für eine ähnliche Problematik ist das »Million Acre Scheme«, ein Land-Transfer-Programm, das im Zuge der Verhandlungen zur Unabhängigkeit Kenias von Großbritannien ausgehandelt wurde. Dem Programm zufolge wurden weiße europäische Siedler für die Abgabe von Land entschädigt – ein extrem teures Unterfangen (Van Arkadie 2016: 65; siehe auch Leo 1981). Auch hier wurde also die Frage, wer wem warum was schuldet, so beantwortet, dass die Entschädigung jenen zukommen sollte, die das Land zuvor besetzt, sich angeeignet und ausgebeutet hatten. Finanziert wurde das Programm durch Kredite. Diese nahm »The Colony and Protectorate of Kenya« 1960, also *vor* der Unabhängigkeit, bei der International Bank for Reconstruction and Development (der

Kreditsparte der Weltbank, siehe World Bank 1960) sowie bei der britischen Regierung auf (Boone et al. 2021: 5). Diese Kredite bei internationalen Finanzinstitutionen »vererbte« die Kolonie später dem neuen Staat Kenia. Auch in diesem Fall wurden also schon im Zuge des Dekolonialisierungsprozesses die Weichen dafür gestellt, dass ein Land mit ökonomischen Verpflichtungen in die politische Unabhängigkeit ging.

Wie die Beispiele Haiti und Kenia zeigen, wurden Reparationen im Süd-Nord-Kontext bis mindestens in die 1960er Jahre vor allem kolonial gedacht und juristisch mit Eigentumsrechten begründet. Nicht die Menschen, die unter Fremdherrschaft standen und ausgebeutet wurden, sollten Wiedergutmachung erhalten, sondern diejenigen, die sie kolonialisiert und ausgebeutet hatten. So wird der Zusammenhang zwischen Reparationen und Schulden deutlich: Historisch betrachtet führten Reparationen zu Verschuldung, die von den (ehemaligen) Kolonialmächten als Herrschaftstechnologie genutzt wurde. Die – fortgeführte oder neue – ökonomische Abhängigkeit hatte wiederum Einfluss auf das internationale politische Machtgefüge (Sabaratnam/Laffey 2023: 171). Wenn wir also auf die Frage von ökonomischer Unabhängigkeit von Staaten nach deren politischer Unabhängigkeit schauen – und auf die politische Rolle, die vermeintlich rein ökonomisch agierende Akteur:innen dabei spielen – so wird deutlich, dass die Darlehensgeber vielfach gar nicht davon ausgingen, dass eine tatsächlich postkoloniale Ordnung entstehen soll.[1] Die Entschädigungen, die junge Staaten an (ehemalige) Kolonialmächte und Siedler:innen zahlen mussten, spielten also eine entscheidende Rolle dabei, im Zuge von Dekolonialisierungprozessen die Weichen für eine weiterhin ungerechte Weltwirtschaftsordnung zu stellen.

Die NIEO beantwortete dann in den 1970er Jahren die Frage, wer wem warum was schuldet, grundlegend anders. Sie kehrte die Stoßrichtung um: Nun sollte denjenigen Entschädigung zustehen, die zuvor ausgebeutet und unterdrückt worden waren. Die NIEO begründete dies mit einem Recht auf Rückgabe und Entschädigung für die erfolgte Landnahme und Ausbeutung.

Unabhängig von den genannten Beispielen stellt Kojo Koram (2022) fest, dass viele postkoloniale Staaten zunächst nur gering verschuldet waren. Im Zuge der Ölkrisen 1973 und 1979 nahmen sie dann aber größere, hochverzinste

1 Siehe etwa den Text der vor der Unabhängigkeit getroffenen Darlehensvereinbarung (World Bank 1960). Vielen Dank an Eric Otieno Sumba für den Hinweis und den konkreten Vorschlag, diese Problematik hier anzuführen und mit dem Thema des Beitrags zu verknüpfen.

Kredite bei kommerziellen Gläubigern auf. Die Bedienung dieser Schulden belastete die nationalen Haushalte sehr, sodass die Länder sich mit der Bitte um Unterstützung an die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds wenden mussten. Die Kredite dieser internationalen Finanzinstitutionen waren zwar niedriger verzinst, dafür aber an Bedingungen wie Strukturanpassungsprogramme geknüpft. Damit mussten sich viele Staaten Zwängen unterwerfen, derer sie sich eigentlich im Zuge der NIEO entledigen wollten (ebd.: 137–138). Die ökonomische Abhängigkeit mit Schulden als Herrschaftstechnologie führte also zu politischer Abhängigkeit. Auch internationale Institutionen, die für sich in Anspruch nehmen, sich allein um ökonomische Fragen zu kümmern, nehmen Einfluss auf politische Prozesse. Táíwò (2022: 20, eigene Übersetzung) spricht von den »formellen und halbformellen politisch-wirtschaftlichen Verbindungen, die die Welt zusammenhalten«. Er bezieht dies auch auf Nichtregierungsorganisationen unterschiedlicher Ausprägung sowie auf Wirtschaftsunternehmen. Das zeigt, dass Reparationsforderungen als Umverteilung in Richtung einer gerechteren Welt nicht nur an Staaten adressiert werden sollten. Die Frage, wer wem warum was schuldet, muss auch andere Akteur:innen mit einbeziehen.

Reparationen als Teil eines liberalen Projekts

Die politische Theoretikerin und Historikerin Katrina Forrester (2019: 24, 45, 51) identifiziert in ihrer ideengeschichtlichen Betrachtung zwei Stränge von Reparationsdiskursen, die beide für die Gegenwart – und für diesen Beitrag – relevant sind: Zum einen Reparationen als Teil anti-kolonialer, emanzipatorischer Bestrebungen und zum anderen Reparationen als Teil liberaler Transitional Justice-Projekte. Forrester zeigt dabei unterschiedliche theoretische Perspektiven auf Reparationen und deren Potenzial für Verteilungsgerechtigkeit und strukturellen Wandel auf. Reparationen im Sinne einer historischen Wiedergutmachung können als (Teil von) Umverteilung betrachtet werden, aber auch als eine Maßnahme, die instrumentalisiert werden kann, um Verteilungsgerechtigkeit zu verhindern. Reparationen, so erläutert Forrester die zweite Perspektive, wirken nicht per se umverteilend. Über Reparationen zu reden, berge also die Gefahr, von Diskussionen über Verteilungsgerechtigkeit abzulenken und sei folglich kein guter Weg in Richtung Emanzipation (ebd.: 23, 28).

Seit Aufkommen des Transitional Justice-Diskurses in den 1980er und 1990er Jahren wurden Reparationen vorwiegend mit Menschenrechten, Strafen für begangenes Unrecht und Versöhnung verknüpft (ebd.: 45–46). In diesem Diskurs, der sich mit der Aufarbeitung von Konflikten und Gewaltherrschaft beschäftigt, dominierte lange ein Verständnis von Reparationen, das vor allem auf innerstaatliche Prozesse bezogen ist. Reparationen werden demnach als greifbare Anstrengungen eines Staates begriffen, bestimmten Teilen der Gesellschaft Wiedergutmachung für das ihnen angetane Leid zukommen zu lassen. Im Gegensatz zu Strafverfahren, die sich gezielt *gegen* bestimmte Täter:innen richten, seien Reparationen *für* die Opfer gedacht. Für diese seien Reparationen unmittelbarer greifbar als längerfristige, institutionelle Reformprozesse. Sie sollen dazu beitragen, dass beispielsweise Anstrengungen zur Wahrheitsfindung nicht nur als eine leere Geste angesehen werden (siehe etwa de Greiff 2006: 1–2).

Dieser Perspektive auf die Frage, wer wem warum was schuldet, fehlt allerdings jegliche transnationale oder globale Dimension. Auch beschränken sich die Adressat:innen von Reparationsforderungen auf Staaten. Reparationsprogramme sind inzwischen ein fester Bestandteil von Transitional Justice-Projekten, die die Vergangenheit aufarbeiten und den Grundstein für eine gerechtere Zukunft legen sollen. Solche Programme sind oftmals in (vermeintlich) technokratische Projekte eingebunden. Sie sind beispielsweise Bausteine internationaler Policy-Interventionen in Konfliktkontexten und werden meist mithilfe von Expert:innen der sogenannten Gerechtigkeitsindustrie aufgesetzt, die weltweit an Transitional Justice-Projekten arbeiten. Meist geht es um Wiedergutmachung für durch Staatsgewalt entstandene Missstände im nationalen Kontext. Diese Projekte haben folglich einen überwiegend innerstaatlichen Fokus und es geht darum, Menschrechtsverletzungen eines alten Regimes aufzuarbeiten. Dabei stehen Reparationsprogramme selten allein. Sie sind meist nur ein Teil im Transitional Justice-Werkzeugkasten, neben anderen Maßnahmen wie Gerichtsverfahren, Wahrheitskommissionen oder Lustrationsprozessen. Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes werden Ansprüche auf Reparationen teilweise über andere Transitional Justice-Institutionen ermittelt – etwa über eine Wahrheitskommission oder ein Gericht. Doch selbst wenn Ansprüche ermittelt wurden und in der Theorie ein Reparationsprogramm existiert, besteht häufig das Problem, dass Reparationen nie bei den Opfern ankommen – sei es aus bürokratischen Gründen oder weil die Reparationsprogramme de facto nicht mit ausreichenden Mitteln ausgestattet sind.

Paige Arthur (2009) beschreibt, wie das Aufkommen von Transitional Justice in den 1980er und 1990er Jahren auch mit einer Verschiebung in der Verwendung des Begriffs *Transition* einherging. Lange Zeit wurde dieser vor allem mit sozialer Transformation verknüpft (etwa hin zum Sozialismus). Im Kontext von Transitional Justice – und seitdem auch generell in Debatten über sozialen und politischen Wandel – gewannen hingegen technokratische Ansätze von *political engineering* an Einfluss. Der Begriff der Transition wurde zunehmend mit politischen Reformen hin zu liberaler Demokratie verknüpft (ebd.). Reparationen sind in der Transitional Justice-Debatte also einerseits vordergründig mit direkter und unmittelbarer Kompensation für Opfer verknüpft und werden als solche eher losgelöst von strukturellen Veränderungen betrachtet. Dabei geht es meist um innerstaatliche Prozesse der Wiedergutmachung für erfahrenes Leid, nicht um Fragen globaler Gerechtigkeit und Ordnung. Andererseits sind Reparationsforderungen, die seit der Zeit nach dem Kalten Krieg im Kontext von Transitional Justice gestellt werden, stark mit einem liberalen Projekt verbunden (Forrester 2019: 28; siehe auch Scott 2014: 131–132) und nicht mehr so sehr mit einem emanzipatorischen. Das »Reparationsproblem« wurde also »von seinen emanzipatorischen Wurzeln abgetrennt« (Forrester 2019: 50–51, eigene Übersetzung). Daher gilt es, sich auf die in der NIEO formulierte Perspektive von Reparationen als Teil eines emanzipatorischen Repertoires zurückzubesinnen und zu skizzieren, wie sich diese Perspektive im heutigen Kontext für eine $NIEO^2$ weiterentwickeln ließe und wie sie sich – wie schon in der NIEO – dafür bestehende Institutionen und Strukturen zunutze machen kann.

Gestaltende Perspektiven auf Reparationen

Die hier angerissene gestaltende Perspektive auf Reparationen mit ihren unterschiedlichen Facetten eignet sich auch dafür, zu fragen, wie es nach der von Forrester festgestellten Entkopplung zwischen Reparationen und emanzipatorischem Repertoire gelingen kann, beide wieder einander anzunähern. Dieser Beitrag argumentiert, dass eine solche Annäherung mit der Einnahme einer gestaltenden Perspektive auch im Rahmen (vermeintlich) technokratischer, liberaler Transitional Justice-Projekte vorstellbar ist. Er zeigt, dass Akteur:innen mit Gestaltungsanspruch sich solcher Projekte bedienen, um die politischen und diskursiven Rahmenbedingungen zu verändern, in denen Gewaltherrschaft – physische wie ökonomische – möglich wird, beziehungswei-

se in denen Forderungen nach Rechenschaft und Wiedergutmachung unterdrückt werden. Geht man davon aus, dass emanzipatorische Kämpfe immer ein kreatives Moment enthalten, in dem es auch um neue Formen von Handeln und Kooperation geht (siehe Pieterse 1992: 13), sind solche Projekte möglicherweise sogar gut geeignet, um auf eine Rückkopplung von Reparationsdiskursen an ihr emanzipatorisches Potenzial hinzuarbeiten.

In jüngerer Zeit sind auch Bemühungen innerhalb (liberaler) Transitional Justice-Projekte zu beobachten, Staatsgewalt und aus ihr resultierende Ungleichheiten in einen größeren, transnationalen oder globalen Kontext zu setzen. Ein Beispiel dafür ist das tunesische Transitional Justice-Projekt. Die tunesische Wahrheitskommission sieht Gewalt, Repression und wirtschaftliche Marginalisierung durch die autoritäre Herrschaft nach der Unabhängigkeit in der Kontinuität der französischen Kolonialherrschaft. Sie nimmt auch internationale Finanzinstitutionen sowie die von ihnen aufgezwungene Austeritätspolitik in Mithaftung. Dabei verknüpft sie explizit physische Gewalt mit ökonomischer Ausbeutung. Die Kommission fordert als Wiedergutmachung für die Verletzung politischer und sozioökonomischer Rechte Reparationen von Frankreich, der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds. Sie verfolgt damit einen innovativen Ansatz, der an den Gedanken von Reparationen als Teil eines emanzipatorischen Repertoires in der NIEO anschließt. Die Frage, wer wem warum was schuldet, beantwortet sie noch einmal anders: Die komplexe Verschuldungssituation verknüpft koloniale mit neokolonialen Kontexten. Auch wenn die Forderungen der tunesischen Wahrheitskommission zunächst ohne Konsequenzen blieben, setzen sie doch neue Akzente in der Debatte und dienen als Inspiration und Anschlusspunkt für potenzielle Nachahmer:innen im Zuge einer NIEO^2. Wie genau, das zeige ich im Folgenden auf.

Das Beispiel Tunesien

Nehmen wir eine gestaltende Perspektive auf Reparationen ein und überlegen, wie diese im Rahmen einer NIEO^2 zu einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung beitragen können. Welche Möglichkeitsräume kann das tunesische Beispiel dann eröffnen? Im tunesischen Transitional Justice-Projekt spielen unterschiedliche Arten von Reparationen eine Rolle – innerstaatliche und solche mit transnationaler und angestrebt emanzipatorischer Dimension. Bei beiden Arten werden physische Gewalt und sozio-ökonomische Marginalisierung stark miteinander verknüpft.

Nach der Revolution 2011 begann Tunesien schnell, nicht nur neue politische Institutionen zur Etablierung einer demokratischen Ordnung zu schaffen, sondern auch Gewalt, Repression und Marginalisierung seit der Periode des Unabhängigkeitskampfes aufzuarbeiten. Dies geschah zunächst im Rahmen bestehender Gesetze und Institutionen. Relativ rasch wurde dann aber ein international begleiteter, institutionalisierter Transitional Justice-Prozess angestoßen. Dieser umfasste zunächst einen partizipativen Gesetzentwicklungsprozess und anschließend die Etablierung neuer Institutionen, etwa einer »Kommission für Wahrheit und Würde« (im Folgenden auch Wahrheitskommission). Schon im Transitional Justice-Gesetz von 2013 war ein Reparationsfonds für die Wiedergutmachung innerstaatlicher Gewalt sowie sozioökonomischer Marginalisierung vorgesehen. Doch bislang existiert dieser Fonds nur auf dem Papier. Und obwohl die Wahrheitskommission Reparationsbescheide an Opfer versandte, ist doch unwahrscheinlich, dass die entsprechenden Gelder jemals bei den Opfern ankommen werden (siehe Salehi 2022: 108). Dies hängt zum einen mit der stetig abnehmenden politischen Unterstützung für das Transitional Justice-Projekt zusammen. Zum anderen ist in der derzeitigen politischen Situation in Tunesien nicht damit zu rechnen, dass post-revolutionäre Institutionen und Projekte weitergeführt werden und Tunesien in der ohnehin angespannten ökonomischen Situation Mittel dafür aufbringen wird, die Opfer von Gewaltherrschaft zu entschädigen. Im Juli 2021 setzte Präsident Kais Saied die demokratischen Institutionen im Land außer Kraft. Seitdem wird seine Politik immer autoritärer. Zum einen versucht Saied mit staatlicher Gewalt jeglichen Dissens zu unterdrücken. Er lässt Oppositionelle verschiedener politischer Richtungen, aber auch Aktivist:innen, Medienschaffende und Jurist:innen vorladen und festnehmen; zudem verbietet er Demonstrationen. Zum anderen propagierte Saied im Februar 2023 den Verschwörungsmythos eines »Großen Austauschs« und befeuerte damit rassistische Gewalt gegen Schwarze Migrant:innen und Tunesier:innen (siehe etwa Brown 2023).[2]

2 In einer Rede gerichtet an den tunesischen Nationalen Sicherheitsrat behauptete Saeid, dass eine »kriminelle Vereinigung« seit Anfang des 21. Jahrhunderts versuche, die demografische Komposition Tunesiens zu ändern. Angeblich werde Geld dafür gezahlt, irreguläre Migrant:innen aus Afrika südlich der Sahara in Tunesien anzusiedeln. Saeid rief die Sicherheitskräfte auf, schnell gegen dieses angebliche Komplott vorzugehen, was polizeiliche Razzien aber auch gewalttätige Angriffe nach sich zog (siehe z.B. Brown 2023). Schwarze Menschen trauten sich nicht mehr aus dem Haus oder wurden aus ihren Wohnungen geworfen und mussten auf der Straße schlafen. Die Bot-

Für diesen Beitrag spielt aber vielmehr eine Rolle, dass es innerhalb des tunesischen Transitional Justice-Projekts Bestrebungen gab, Reparationen (wieder) als Teil eines emanzipatorischen Repertoires zu betrachten. Hierfür sollten die bestehenden Institutionen und Strukturen des (eigentlich liberalen) Transitional Justice-Projekts genutzt werden. In der Debatte über Transitional Justice entwickelt sich generell ein größeres Bewusstsein dafür, dass man die inter- oder transnationalen Wurzeln und Dimensionen von Konflikt und Gewaltherrschaft nicht vernachlässigen sollte (Hinton 2010; Scott 2014, 139–141) – dazu gehört auch die Rolle von Kolonialherrschaft für Konfliktkonstellationen in postkolonialen Staaten. Denn wie Getachew feststellt, kann über nationale Politik gar nicht »in Isolation von den immer breiter werdenden globalen Interaktionen« nachgedacht werden, denn »die nationale Politik postkolonialer Staaten war ständig anfällig für Eingriffe und Interventionen von außen« (Getachew 2019: 3–4, eigene Übersetzung). Die transnationalen Dimensionen und Wurzeln von Konflikten und Gewaltherrschaft verdienen folglich mehr Aufmerksamkeit (Yusuf 2018), insbesondere wenn wir verstehen wollen, wie sie innerstaatliche Machtkonstellationen und despotische Herrschaft geprägt haben und weiterhin prägen (siehe Getachew 2019: 34–35, 83). In Tunesien können wir nun beobachten, wie diese Verknüpfungen nicht nur theoretisch diskutiert wurden, sondern wie auch praktisch versucht wurde, aus ihnen konkrete Entschädigungsforderungen abzuleiten.

Die tunesische Kommission für Wahrheit und Würde etabliert in ihrem Abschlussbericht Kontinuitäten zwischen kolonialer und diktatorischer Gewaltherrschaft. Der »Unterdrückungsapparat« (Truth and Dignity Commission 2019: 137), auf den sich die beiden Diktatoren Habib Bourguiba (der erste Staatspräsident nach der Unabhängigkeit Tunesiens) und Zine el-Abidine Ben Ali (dessen Nachfolger) stützten, um Dissens zu unterdrücken, zu foltern und zu morden, wird als Erbe der französischen Kolonialherrschaft eingestuft. Auch nach der Unabhängigkeit des Landes übte Frankreich dem Bericht zufolge noch Gewalt in Tunesien aus. Neben der Anerkennung von Unrecht und einer Entschuldigung (ebd.: 502) fordert die Wahrheitskommission vom französischen Staat auch Reparationen. Ein Memorandum[3] an den

---

schaften verschiedener westafrikanische Staaten in Tunesien setzten Notfallprogramme auf, um ihre Staatsbürger:innen aus dem Land zu bringen.

3 »Mémorandum Rélatif à la réparation due aux victims tunisiennes des violations massives des droits de l'Homme et des droits économiques et sociaux dont l'Etat français porte une part de responsabilité«, auf Deutsch: »Memorandum über die Entschädi-

französischen Staatspräsidenten erhebt und erläutert die Forderungen: Zum einen geht es um die physischen Menschenrechtsverbrechen, zum anderen um Forderungen nach Reparationen für wirtschaftliche Beherrschung beziehungsweise Unterdrückung Tunesiens. Die Kommission erläutert in dem Memorandum zunächst die »Politik des Terrors« der französischen Kolonialherrschaft und führt anschließend aus, wie die französische Herrschaft auch nach der Unabhängigkeit Tunesiens die Sicherheit und körperliche Unversehrtheit der Tunesier:innen beeinträchtigte. Hier führt die Kommission etwa Bombardierungen und militärische Auseinandersetzungen an. Anschließend beschreibt sie die Einschränkung tunesischer Souveränität durch wirtschaftliche Dominanz, die Ausbeutung von Rohstoffen und diskutiert die Bürde illegitimer Schulden. Die Kommission schlussfolgert, dass die Höhe des entstandenen Schadens und dementsprechend auch der zu leistenden Entschädigung von einer gesonderten Kommission festgestellt werden sollen.

Neben Frankreich richtet die Wahrheitskommission Reparationsforderungen auch an internationale Finanzinstitutionen. Sie schließt damit an neuere Diskussionen über staatliche Souveränität an. Die erhobenen Forderungen sind, wie Alex Veit feststellt (siehe Veit in diesem Band), keineswegs trivial. Ein weiteres Memorandum[4] erläutert, wie Tunesien im Zuge seiner Bestrebungen, auch ökonomisch unabhängig von Frankreich zu werden, 1958 den Bretton-Woods-Institutionen beitrat. Ein Jahr später folgte die erste Weltbankmission. Auch in Tunesien kam es im Zuge der Dekolonialisierung zu neuen Abhängigkeitsverhältnissen – von ökonomischen Akteur:innen, die jedoch nicht nur ökonomisch agieren, sondern auch politischen Einfluss nehmen. Auch in diesem Memorandum werden Argumente von physischer und ökonomischer Gewalt miteinander verknüpft. Die Kommission wirft der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds vor, dass durch ihre Strukturanpassungsprogramme – und damit einhergehende Austeritätspolitik – Missstände entstanden sind, die zu populären Aufständen führten.

gung tunesischer Opfer massiver Verletzungen der Menschenrechte sowie wirtschaftlicher und sozialer Rechte, für die der französische Staat eine Mitverantwortung trägt« (République Tunisienne 2019a).

4 »Mémorandum Rélatif à la réparation due aux victims tunisiennes des violations massives des droits de l'Homme et des droits économiques et sociaux dont la Banque Mondiale et le FMI portent une part de responsabilité«, auf Deutsch: »Memorandum über die Entschädigung tunesischer Opfer massiver Verletzungen der Menschenrechte sowie wirtschaftlicher und sozialer Rechte, für die die Weltbank und der IWF eine Mitverantwortung tragen« (République Tunisienne 2019b).

Auf diese hätte der tunesische Staat mit Gewalt – und folglich mit physischen Menschenrechtsverletzungen – geantwortet. Das Memorandum führt hier konkrete Ereignisse an, vom »schwarzen Donnerstag« 1978 (einem Zusammenstoß zwischen Gewerkschaften und Sicherheitskräften) über Aufstände im *Bassin Minier* (Bergbaugebiet) 2008 bis hin zur Revolution 2010/2011. Darüber hinaus stellt die Kommission Verknüpfungen zur Umweltverschmutzung her. Insgesamt macht sie die Strukturanpassungsprogramme für die schlechte wirtschaftliche Entwicklung des Landes verantwortlich. Die Kommission fordert eine Entschuldigung, Entschädigung für individuelle und kollektive Opfer sowie eine Annullierung sämtlicher multilateraler Schulden. Auch in diesem Fall soll eine Kommission die Höhe des Schadens und der Entschädigung bestimmen.

In Tunesien werden beide Memoranden und die darin enthaltenden Reparationsforderungen weiterhin als wichtige Hinterlassenschaft der Kommission für Wahrheit und Würde diskutiert. Ein Interviewpartner erklärte mir, dass das zuständige parlamentarische Gremium die Forderungen der Wahrheitskommission, sowie einen möglichen Umgang mit ihnen, im Anschluss durchaus diskutiert hätte – allerdings ohne Ergebnis.[5] Ehemalige Mitglieder der Wahrheitskommission prangern insbesondere die »Feigheit« der damaligen tunesischen Regierung an, die ihren Aussagen zufolge den internationalen Geber:innen versicherte, keine weiteren Schritte einleiten zu wollen, um den Forderungen der Wahrheitskommission Nachdruck zu verleihen.[6] Hieraus lässt sich schließen, dass aus ökonomischen Abhängigkeitsverhältnissen auch politische folgen, denn tunesische Regierungen sind grundsätzlich abhängig von guten Beziehungen zu den internationalen Finanzinstitutionen und wollen diese daher nicht verärgern.[7] Auch stellt sich eine ebensolche »komplexe Verschuldungssituation« dar, wie sie Sabaratnam und Laffey skizzieren, in der die Frage, wer wem warum was schuldet, nicht so einfach zu beantworten ist: Als Schuldner:innen lassen sich sowohl der tunesische Staat, die ehemalige Kolonialmacht als auch die internationalen Geber:innen identifizieren. Die Gläubiger:innen sind verschiedene

5 Telefoninterview, Dezember 2022.

6 Eigene Beobachtungen und Gespräche, Tunis, Februar 2023.

7 Der derzeitige Präsident Kais Saied (Stand Juni 2023) bricht zu einem gewissen Grad mit dieser Logik, indem er ein Abkommen mit dem Internationalen Währungsfonds ablehnt – mit der Begründung, er wolle sich nicht internationalen Zwängen unterwerfen.

Individuen und Kollektive. Der Begründungszusammenhang der Schulden ist politisch und ökonomisch zugleich, basierend auf Ausbeutung und physischer Unterdrückung.

Auch wenn auf die Memoranden keine direkte Entschädigung oder Umverteilung und auch kein Ende der ungerechten wirtschaftlichen Ordnung folgten, sehen zivilgesellschaftliche Akteur:innen sie trotzdem als potenziell nützlich an. Sie könnten zum Beispiel zu einem späteren Zeitpunkt zur Mobilisierung genutzt werden oder als Vorlage für Reparationsforderungen an internationale Finanzinstitutionen in anderen Kontexten dienen. Weder die Adressat:innen solcher Forderungen noch die potenziell handelnden Akteur:innen sind zwingend staatlich. Meine Interviewpartner:innen argumentierten jedoch, dass es einer zivilgesellschaftlichen Mobilisierung zuträglich sei, wenn sie Verbündete in staatlichen Institutionen habe. Akteur:innen mit den gleichen Zielen könnten sich so die Bälle hin und her spielen und gegebenenfalls mehr Aufmerksamkeit erzeugen.[8] Sie entwickeln folglich eine Perspektive, in der Reparationsforderungen als Teil eines emanzipatorischen Repertoires an sich zur Gestaltung politischer Kämpfe für eine gerechtere politische und ökonomische Ordnung genutzt werden können.

Impulse für eine NIEO[2]

Was können wir aus den Reparationsforderungen der tunesischen Wahrheitskommission an die ehemalige Kolonialmacht sowie an heutige Kreditgeber:innen lernen? Und auf welche Ansätze der NIEO können wir uns heute noch sinnvoll beziehen? Ich habe in diesem Beitrag deutlich gemacht, dass die Frage nach der ökonomischen Unabhängigkeit postkolonialer Staaten heutzutage noch äußerst relevant ist – und zahlreiche Facetten hat. Unter anderem gehört dazu die Frage, wie Verantwortung für historische und bestehende Ungleichheit übernommen und Gerechtigkeit geschaffen werden kann. Die ökonomischen Abhängigkeitsverhältnisse, gegen die sich postkoloniale Staaten wenden, sind formell nicht mehr unbedingt dieselben wie vor 50 Jahren. Sie gehen aber zumindest teilweise auf diese zurück. Als ein Weg zu Wiedergutmachung und schlussendlich Verteilungsgerechtigkeit als Basis einer gerechten Weltwirtschaftsordnung wird materielle Kompensation für begangenes Unrecht, Ausbeutung, Gewalt und Unterdrückung diskutiert. Auch wenn die Forderungen der tunesischen Wahrheitskommission bisher

8 Interview, Tunis, November 2022.

noch nicht erfüllt wurden – und weder das tunesische Parlament noch die tunesische Regierung sich dazu entschließen konnten, den Forderungen der Kommission Nachdruck zu verleihen – so sind die Forderungen aus einer gestaltenden Perspektive doch wertvoll, da sie neue Vorstellungen und Möglichkeitsräume eröffnen.

Wie Kojo Koram (2022: 127) anmerkt, war die NIEO in den 1970er Jahren das Resultat einer verstärkten Zusammenarbeit der damals noch recht neu unabhängigen Staaten in einem internationalen Rahmen. Auch gegenwärtig kann man zum einen beobachten, wie Staaten sich zusammentun, um ihren Forderungen nach Reparationen Nachdruck zu verleihen – etwa indem sie hierfür neue Institutionen gründen. Ein Beispiel ist die Reparations Commission der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM). Deren Kämpfe um Reparationen betrachtet Adom Getachew (2019: 181) als gegenwärtiges Beispiel für antikoloniale Weltgestaltung. Zum anderen gibt es analog zur Entwicklung der NIEO auch heute die Möglichkeit, bestehende internationale Institutionen und Foren für Zusammenarbeit und Koordination für das Streben nach einer gerechteren Welt(-wirtschaftsordnung) zu nutzen. Hier lässt sich das kreative Moment beobachten, dass emanzipatorische Akteur: innen für ihre Ziele nutzen. Insbesondere schauen unterschiedliche Akteur:innen aufeinander und tauschen sich in bestehenden Foren über Strategien und Best Practices in Bezug auf Reparationsforderungen aus.[9]

Das Amt der »Unabhängigen Expertin für Auslandsschulden, sonstige internationale finanzielle Verpflichtungen und Menschenrechte der Vereinten Nationen« bietet beispielsweise einen Ansatzpunkt, die Verknüpfung von Schulden (beziehungsweise internationalen Kreditvergabesystemen) mit physischen und sozioökonomischen Menschenrechtsverletzungen innerhalb bestehender internationaler Institutionen in den Blick zu nehmen. Auf dieses UN-Amt verweist auch das Memorandum der tunesischen Wahrheitskommission, das Reparationen von den internationalen Finanzinstitutionen fordert (République Tunisienne 2019b, Abschnitt 4. e).

In Tunesien ist derzeit zu beobachten, wie viel Einfluss das Schuldenregime auf die innerstaatliche Politik und auf gesellschaftliche Konflikte hat. So hat etwa die Weltbank angesichts der staatlich befeuerten rassistischen Gewalt ihre Arbeit in Tunesien pausiert (siehe etwa Shalal/Mcdowall 2023). Auch wenn man sich in diesem Fall vielleicht wünschen mag, dass die internationalen Finanzinstitutionen Einfluss auf einen Präsidenten nehmen, indem sie sich ge-

9 Eigene Beobachtung, Online-Training für Aktivist:innen, April 2022.

gen dessen autoritäre, rassistische Politik stellen, so wird hier doch wieder die Verknüpfung politischer und ökonomischer Machtverhältnisse deutlich. Der ehemalige »Unabhängige Experte für Auslandsschulden, sonstige internationale finanzielle Verpflichtungen und Menschenrechte« der UN merkte bei seiner Tunesien-Mission 2018 an, dass das Schuldenregime einen Einfluss darauf habe, wie fest autoritäre Herrscher:innen im Sattel sitzen. Gegebenenfalls stütze es sogar deren repressive Machtausübung (UN 2018).

Damit Reparationen einen Beitrag zu einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung leisten können, müssen sie als Umverteilung gedacht werden, mit dem Anspruch, emanzipatorisch zu wirken und strukturellen Wandel mit anzustoßen. Für eine NIEO² bedeutet dies, dass sie nicht nur zwischen Staaten gedacht werden können. Nicht-staatliche Akteur:innen können ebenso Begünstigte wie Adressat:innen von Forderungen sein. Reparationen müssen so ausgestaltet werden, dass sie nicht nur einmalige Entschädigung und kurzfristige Hilfe bieten, sondern dass sie kreativ zur Weltgestaltung genutzt werden können – mit dem Ziel einer gerechteren globalen Ordnung.

Und nun?

Wie kann die Frage, wer wem warum was schuldet, nun in der heutigen Zeit im Sinne einer NIEO² weitergedacht werden? Ganz im Sinne der Frage, ob Reparationen zu einer gerechteren Welt(-wirtschaftsordnung) beitragen können, argumentiert Olúfẹmi Táíwò (2022: 4) – wie erwähnt – für eine Perspektive, die Reparationen als Gestaltungsmöglichkeit ansieht. Nach einer historisch-philosophischen Herleitung seines Arguments für eine solche gestaltende Perspektive auf Reparationen fragt Táíwò: »Was nun?« (ebd.: 150, eigene Übersetzung). Sein Vorschlag für eine solche Ausgestaltung in der Gegenwart sind Reparationen für Klimagerechtigkeit. Nils Gilman stellt in diesem Sinne ein »ungebrochenes Nachleben« (Gilman 2015: 10, eigene Übersetzung) der NIEO in den globalen Verhandlungen zum Klimawandel fest. Er zeigt auf, dass die ökonomische Argumentation der Gruppe der 77 (ein Zusammenschluss von derzeit 134 Staaten des Globalen Südens innerhalb der UN) in Verhandlungen in Bezug auf den Klimawandel stark an die NIEO erinnert: Die Staaten appellieren an die historische Verantwortung des Globalen Nordens und fordern Wiedergutmachung für Schäden, die durch historisches Unrecht – in diesem Fall durch Treibhausgasemissionen– entstanden sind. Die *Loss-and-damage*-Klausel, die bei der Weltklimakonferenz 2022 im ägyptischen Scharm

El-Scheich (COP27) beschlossen wurde, wird häufig auch unter dem Begriff Klimareparationen diskutiert. Die Idee ist, durch menschengemachten Klimawandel entstandene oder entstehende Schäden zu bemessen. Auch Meera Sabaratnam und Mark Laffey (2023: 168) stellen Forderungen nach Reparationen für den Klimawandel – wie sie zum Beispiel die pakistanische Ministerin für Klimawandel im Zuge der Flut 2022 erhob – in eine Linie mit historischen Forderungen wie Reparationen für Sklaverei oder die Rückgabe von Land in Siedlungskolonien an indigene Bevölkerungen. Diese Reparationsforderungen stellen die Autor:innen anschließend in einen Zusammenhang mit Forderungen nach einem Schuldenerlass sowie für Nahrungsmittel- und Saatgutsouveränität. Die Forderungen seien zwar jeweils eigen umrissen, doch seien sie alle damit verbunden, dass hierarchische Beziehungen zwischen Nord und Süd vielgestaltige Ungerechtigkeiten in der internationalen Ordnung hervorgebracht haben.

Reparationen als Teil eines emanzipatorischen Repertoires einer $NIEO^2$ müssen also die erwähnten komplexen Verschuldungssituationen erfassen, die Fremdherrschaft und Ausbeutung noch einmal weiter fassen. Die Schuldverhältnisse müssen in jedem Fall transnational beziehungsweise global gedacht werden. Dabei beschränken sich die Adressat:innen von Reparationsforderungen nicht auf Staaten. Sie umfassen zum Beispiel auch internationale Organisationen, die Teil unterdrückender und ausbeuterischer Strukturen und damit für politische und ökonomische Abhängigkeitsverhältnisse in einer ungerechten Welt(wirtschafts)ordnung mit verantwortlich sind. Dennoch können im Sinne der NIEO kreative Strategien entwickelt werden, um sich bestehende Institutionen hierfür zunutze zu machen und gleichzeitig neue Visionen für eine gerechte Weltwirtschaftsordnung zu entwickeln. Diesbezüglich stellt Arnulf Becker Lorca fest, dass auf der sehr abstrakten Ebene kosmopolitischer Ziele sogar Einigkeit zwischen dem Globalen Norden und dem Globalen Süden über die Notwendigkeit besteht, globale Probleme und Schieflagen anzugehen – aber nicht, wenn es um konkrete Umverteilung geht (Becker Lorca 2023: 44–45). An dieser prinzipiellen Einigkeit kann eine $NIEO^2$ ansetzen: Reparationen können ein Gestaltungsinstrument sein, auf das dann konkrete Umverteilung als Basis einer gerechteren Ordnung folgt.

Literatur

Arthur, Paige (2009): How »transitions« reshaped human rights: A conceptual history of transitional justice. In: *Human Rights Quarterly*, 31, 321–367.

Becker Lorca, Arnulf (2023): Contesting global justice from the South: Redistribution in the international order. In: *International Affairs*, 99 (1), 41–60.

Boone, Catherine/Lukalo, Fibian/Joireman, Sandra F. (2021): Promised land: Settlement schemes in Kenya, 1962 to 2016. In: *Political Geography*, 89, 102393. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102393.

Brown, Erin Clare (2023): Tunisia's president embraces the »great replacement theory«. In: New Lines Magazine, 27.2.2023. https://newlinesmag.com/spotlight/tunisias-president-embraces-the-great-replacement-theory/ (Zugriff am 3.3.2023).

Daut, Marlene (2021): When France extorted Haiti. The greatest heist in history. In: *The Conversation,* 9.7.2021. https://theconversation.com/when-france-extorted-haiti-the-greatest-heist-in-history-137949 (Zugriff am 3.3.2023).

Forrester, Katrina (2019): Reparations, history and the origins of global justice. In: Bell, Duncan (Hg.), Empire, race and global justice. Cambridge: Cambridge University Press, 22–51.

Getachew, Adom (2019): Worldmaking after empire: The rise and fall of self-determination. Princeton: Princeton University Press.

Gilman, Nils (2015): The New International Economic Order: A reintroduction. In: *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 6 (1), 1–16.

Greiff, Pablo de (2006): Introduction. Repairing the past: Compensation for victims of human rights violations. In: de Greiff, Pablo (Hg.), The handbook of reparations. Oxford: Oxford University Press, 1–16.

Koram, Kojo (2022). Uncommon wealth: Britain and the aftermath of empire. London: John Murray.

Leo, Christopher (1981): Who benefited from the Million-Acre Scheme? Toward a class analysis of Kenya's transition to independence. In: *Canadian Journal of African Studies*, 15 (2), 201–222.

Pieterse, Jan Nederveen (1992). Emancipations, modern and postmodern. In: *Development and Change*, 23 (3), 5–41.

Porter, Catherine/Méheut, Constant/Apuzzo, Matt/Gebrekidan, Selam (2022): The ransom. The root of Haiti's misery: Reparations to enslavers. In: *The*

New York Times vom 20.5.2022. https://www.nytimes.com/2022/05/20/world/americas/haiti-history-colonized-france.html (Zugriff am 12.3.2022).
République Tunisienne (2019a): Mémorandum Rélatif à la réparation due aux victims tunisiennes des violations massives des droits de l'Homme et des droits économiques et sociaux dont l'Etat français porte une part de responsabilité, 16./17.7.2019. https://www.cadtm.org/IMG/pdf/memo_france_def.pdf (Zugriff am 30.5.2023).
République Tunisienne (2019b): Mémorandum Relatif à la réparation due aux victimes tunisiennes des violations massives de droits de l'Homme et des droits économiques et sociaux dont la Banque https://www.cadtm.org/IMG/pdf/memo_bm_fmi_def.pdf (Zugriff am 30.5.2023).
Sabaratnam, Meera/Laffey, Mark (2023). Complex indebtedness: Justice and the crisis of liberal order. In: *International Affairs*, 99 (1), 161–180.
Salehi, Mariam (2022). Trying just enough or promising too much? The problem-capacity-nexus in Tunisia's transitional justice process. In: *Journal of Intervention and Statebuilding*, 16 (1), 98–116.
Schubert, Klaus/Klein, Martina (2020): Das Politiklexikon. 7. Ausgabe. Bonn: Dietz.
Scott, David (2014): Omens of adversity: Tragedy, time, memory, justice. Durham: Duke University Press.
Shalal, Andrea/Mcdowall, Angus (2023). World Bank says pausing future Tunisia work amid reports of racist violence. Reuters, 6.3.2023. https://www.reuters.com/world/africa/world-bank-says-pausing-tunisia-work-amid-racially-motivated-violence-2023-03-06/ (Zugriff am 12.3.2023).
Steffek, Jens (2021). International organization as technocratic utopia. Oxford: Oxford University Press.
Táíwò, Olúfẹmi O. (2022): Reconsidering reparations. Oxford: Oxford University Press.
The New York Times (2022): In 1791, enslaved Haitians did the seemingly impossible. They ousted their French masters and founded a nation. In: *The New York Times* vom 16.11.2022. https://www.nytimes.com/2022/05/20/world/americas/haiti-history-colonized-france.html (Zugriff am 12.3.2023).
Truth and Dignity Commission (2019). The final comprehensive report. Executive summary. Mai 2019. https://www.ivd.tn/rapport/doc/TDC_executive_summary_report.pdf (Zugriff am 11.6.2023).
UN – Vereinte Nationen (1974): General Assembly: Declaration on the establishment of a New International Economic Order. A/RES/S-6/3201,

1.5.1974. https://www.un-documents.net/s6r3201.htm (Zugriff am 30. 5.2023).

UN – Vereinte Nationen (2018): General Assembly: Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, on his mission to Tunisia*. A/HRC/37/54/Add.1. https://digitallibrary.un.org/record/1483306?ln=en (Zugriff am 11.6.2023).

Van Arkadie, Brian (2016): Reflections on land policy and the independence settlement in Kenya. In: *Review of African Political Economy*, 43 (sup1), 60–68. https://doi.org/10.1080/03056244.2016.1217837.

World Bank (1960): Loan agreement (African Agriculture Project) between colony and protectorate of Kenya and International Bank for Reconstruction and Development, 27.5.1960. https://documents1.worldbank.org/curated/en/946991468252929508/pdf/Loan-0256-Kenya-African-Agriculture-Project-Loan-Agreement.pdf (Zugriff am 30.5.2023).

Yusuf, Hakeem O. (2018): Colonialism and the dilemmas of transitional justice in Nigeria. In: *International Journal of Transitional Justice*, 12 (2), 257–76.

IV. Die Süd-Nord-Beziehungen und der Aufstieg Chinas

Chinas Entwicklungsweise und Bedeutungsgewinn
Eine Chance für den Globalen Süden?

Jenny Simon

China gilt als Paradebeispiel einer erfolgreichen nachholenden[1] Industrialisierung. Die chinesische Entwicklungsweise lässt dabei Strategien erkennen, die zentrale Ansätze aus dem »Programme of Action« der New International Economic Order (NIEO) reflektieren: etwa staatliche Planungshoheit über Auslandsinvestitionen, Vermeidung finanzieller Abhängigkeit, Regulierung internationaler Konzerne und geistiger Eigentumsrechte im Sinne eigener Entwicklungsziele oder ein staatlich geförderter Aufstieg entlang von Wertschöpfungsketten. Mehr noch, der internationale Bedeutungsgewinn der chinesischen Ökonomie führt auch zu einer Restrukturierung der globalen Wirtschaftsbeziehungen. Die chinesische Wirtschaft entwickelte sich dabei nicht nur zum Konkurrenten für die USA oder europäische Ökonomien, sondern zunehmend auch zur zentralen internationalen Kreditgeberin und Investorin. Dabei präsentiert sich der chinesische Staat als Verfechter der Interessen des Globalen Südens und etabliert neue Formen der Süd-Süd-Kooperation, etwa das Forum der BRICS-Staaten[2] oder die neue Entwicklungsbank Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB).

Angesichts des relativen Erfolgs der chinesischen Entwicklungsweise stellt sich die Frage, inwiefern die verfolgten Strategien auch für andere (semi-)periphere Ökonomien Chancen für eine stärker autonome Wirtschaftsweise bieten. Kann Chinas internationaler Bedeutungsgewinn gar Grundlage für eine stärker egalitäre Gestaltung der Weltwirtschaftsbeziehungen im Sinne

1 Der Begriff der nachholenden Industrialisierung ist insofern problematisch, als er die Industriealisierungsprozesse der Zentren der Weltwirtschaft zum Maßstab macht und andere Ökonomien an deren Entwicklung misst.

2 Als BRICS-Staaten werden Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika bezeichnet. Die Gruppe ohne Südafrika wird als BRIC-Staaten bezeichnet.

einer neuen New International Economic Order – einer NIEO² – bilden? Unter diesem Schlagwort fasst dieser Beitrag im Folgenden wirtschaftspolitische Ansätze, die darauf abzielen, die wirtschaftliche Abhängigkeit von Ländern des Globalen Südens vom Globalen Norden zu reduzieren – sei es über eine Veränderung der ökonomischen Regulierung auf internationalem Terrain oder innerhalb dieser Länder. Das soll den Handlungsspielraum dieser Staaten für nationale Entwicklungsprojekte erhöhen. Hierfür skizziert der Beitrag zunächst die chinesische Entwicklungsweise und ihre Internationalisierung und fragt, inwiefern sich beides als Strategie im Sinne der NIEO verstehen lässt. Anschließend nimmt der Artikel den internationalen Bedeutungsgewinn der chinesischen Ökonomie seit Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 in den Blick und diskutiert die Folgen des Bedeutungsgewinns im Hinblick auf die Möglichkeiten der Etablierung einer NIEO². Dabei ist allerdings Vorsicht vor allzu großem Optimismus geboten. Es zeigt sich, dass die Nutzung einiger ökonomischer Strategien aus dem Repertoire der NIEO zwar einer Peripherisierung Chinas entgegenwirkte. Der chinesische Staat konnte so einen größeren ökonomischen Handlungsspielraum erfolgreich für eine Strategie der nachholenden Industrialisierung einsetzen. Eine derartige wirtschaftspolitische Orientierung kann grundsätzlich auch für andere Ökonomien der (Semi-)Peripherie Chancen bieten. Im Falle Chinas fußte dieser wirtschaftspolitische Kurs aber nicht nur auf bestimmten historischen Voraussetzungen, er mündete auch weder innergesellschaftlich noch international in einer gerechteren Wirtschaftsweise.

Machtfrage Wirtschaftsordnung

Fragt man nach den Möglichkeiten der Durchsetzung einer gerechteren Wirtschaftsweise, so ist es produktiv, sich zweierlei zu vergegenwärtigen: Zwar sind kapitalistische Ökonomien durch bestimmte grundlegende Funktionsprinzipien gekennzeichnet.[3] Die jeweils konkrete Gestalt der Weltwirtschaft und einzelner Ökonomien sind jedoch wesentlich abhängig von globalen

3 Zentral ist etwa eine Dominanz von Privatbesitz an Produktionsmitteln und die privatwirtschaftliche Aneignung von Mehrwert, der Zwang zur Lohnarbeit für Nichtbesitzende und der Zwang zur profitablen Verwertung von Kapital, oder dem Gesetz der Konkurrenz (Marx 1962 [1867]).

und innergesellschaftlichen Machtverhältnissen – also davon, welchen sozialen Kräften es gelingt, ihre Vorstellungen und Ziele an der Ausrichtung der Wirtschaftsweise auch gegenüber anderen durchzusetzen und so zu verallgemeinern. Dies bezieht sich zum einen auf die Interessen und wirtschaftlichen Strategien dominanter Fraktionen innerhalb einzelner Gesellschaften. Zum anderen bezieht es sich mit Blick auf die globale Ökonomie auf die Vorherrschaft bestimmter sozialer Kräfte in einzelnen Nationalstaaten oder Bündnissen aus diesen (Cox 1987; Scherrer 2001; van Apeldoorn/de Graaff 2012). Das Ringen um die Ausrichtung, Gestaltung und Strukturen einzelner Ökonomien – wie auch der Weltwirtschaft insgesamt – kann in Anlehnung an Antonio Gramsci verstanden werden als Teil der Auseinandersetzungen um die Durchsetzung und Absicherung von Weltanschauungen, Normen und Interessen, welche die wirtschaftlichen Aktivitäten im (globalen) Kapitalismus regulieren. Dazu gehören institutionalisierte Regeln ebenso wie informelle Praktiken (Simon 2023). Für eine erfolgreiche Verallgemeinerung – also die Absicherung bestimmter Weltsichten, Regulierungsweisen und Praxen als allgemein gültig – sind ökonomische Kapazitäten ebenso zentral wie (strukturelle) Zwangsmittel. Zudem fördert eine breitere Zustimmung zu einer bestimmten Ausrichtung und Regulierung die Durchsetzung und Stabilität dieser Wirtschaftsweise. Gramsci spricht für den Fall, dass eine solche konsensuale Verallgemeinerung gelingt, von Hegemonie als einer spezifischen Form von Herrschaft. Die verallgemeinerten Interessen schreiben sich Gramsci zufolge in die konkreten institutionellen Arrangements und regulativen Rationalitäten ein und verfestigen sich zu einer mehr oder weniger stabilen Struktur (Gramsci 1991–2002: 101–118; 771–783; 1561–1584).

Aus einer solchen machtsensiblen Perspektive sind (semi-)periphere Gesellschaften und Auseinandersetzungen um eine Veränderung der Weltwirtschaftsordnung in einem vorstrukturierten Terrain von Weltwirtschaftsbeziehungen verortet, dem sogenannten historischen Block (Bieling/Steinhilber 2000: 104–105; Cox 1993: 56–57). Die jeweilige Konfiguration des historischen Blocks beeinflusst wesentlich die Bedingungen und Handlungsspielräume der makroökonomischen Ausrichtung von Ökonomien der (Semi-)Peripherie – wie etwa China. Gleichzeitig steckt die Konfiguration des historischen Blocks auf internationaler Ebene das Terrain für wirtschaftlichen Wettbewerb sowie für Konflikte um die Gestaltung der weltwirtschaftlichen Spielregeln ab. Auseinandersetzungen um die Ausrichtung nationaler Entwicklungsweisen – ebenso wie Initiativen zur Etablierung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung – lassen sich als Strategien von Akteur:innen der (Semi-)Peripherie

verstehen, den eigenen wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum zu erhöhen und im Bündnis mit anderen Einfluss auf die hochgradig vermachteten Strukturen der Weltwirtschaftsbeziehungen zu nehmen sowie die Kräfteverhältnisse zugunsten wirtschaftspolitischer Interessen zu verschieben, die in (semi-)peripheren Ökonomien verankert sind. Die Kräfteverhältnisse beeinflussen auch, inwieweit sich wirtschaftspolitische Initiativen an den Bedürfnissen von Lohnabhängigen oder aber an den Interessen politischer oder wirtschaftlicher Eliten ausrichten.

Die marktliberale Weltwirtschaftsordnung

Um Chinas Entwicklungsweise und deren Rolle für Chancen auf eine NIEO[2] beurteilen zu können, ist es zentral, sich den Kontext des (globalen) wirtschaftspolitischen Handelns zu vergegenwärtigen. Im Kontrast zu den Zukunftsvisionen, die sich zu Beginn der 1970er Jahre in den Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung spiegelten, wurde die globale Ökonomie seit Mitte der 1970er Jahre einer marktliberal orientierten Umstrukturierung unterzogen. Diese mündete in einen als Neoliberalismus oder Finanzkapitalismus bezeichneten neuen historischen Block (Candeias 2004; Guttmann 2016). Die veränderten Kräfteverhältnisse waren wesentlich geprägt von einer Verquickung der Hegemonie der USA sowie der Bourgeoisie vor allem aus dem Globalen Norden, die nun von finanzmarktorientierten und transnational ausgerichteten Gruppen von Akteur:innen geführt wurde (Scherrer 2001; van Apeldoorn/de Graaff 2012). Diese neue Konstellation verhinderte nicht nur die Durchsetzung der NIEO, sondern förderte über eine Verallgemeinerung marktliberaler Spielregeln auch die abhängige Integration weiter Teile der (Semi-)Peripherie[4] in den neuen historischen Block.

4 Die Konzepte von Zentrum, Semiperipherie und Peripherie entsammen der Dependenztheorie sowie der Weltsystemanalyse. Sie verweisen auf eine politische und ökonomische Hierarchie bei gleichzeitig wechselseitiger Abhängigkeit innerhalb des globalen Kapitalismus. Als Zentren werden dabei die wirtschaftlich starken Kernökonomien verstanden (etwa die USA oder die Bundesrepublik), deren Wirtschaftsweise auf der Überlegenheit über Staaten der (Semi-)Peripherie sowie auf deren Ausbeutung beruht. Die Peripherie umfasst Ökonomien in einer untergeordneten Position, die etwa Primärgüter oder Produkte mit niedrigem Wertschöpfungsanteil in die Zentren exportieren und häufig durch internationale Verschuldung und starke Armut eines Großteils ihrer Bevölkerungen gekennzeichnet sind. Die Semiperipherie bezeichnet Gesellschaften in einer Mittelposition, die Widersprüche zwischen Zentrum und Peripherie zu ei-

Obwohl der Globale Süden im Nachgang des Zweiten Weltkrieges eine formale Dekolonialisierung durchlief, war er weiterhin einer stark asymmetrisch strukturierten globalen Ökonomie ausgesetzt. Darin besetzten im Globalen Norden verankerte Interessengruppen die *commanding heights* der Weltwirtschaft. Seit Mitte der 1970er Jahre trieben diese die Ausweitung einer marktliberalen Wirtschaftsordnung sowie global ausgerichteter Wirtschaftsstrategien voran. Dies sicherten sie durch trans- und supranationale Stabilisierungsmuster ab (Bieling 2013: 91; Sablowski 2008). Diese Expansion wird unter anderem durch eine offensive Transnationalisierung der Eigentumsordnung und (markt-)liberaler Prinzipien gestützt, die die Gesellschaften des von den USA angeführten Globalen Nordens prägen, das »Locke'sche Kernland«[5]. Gemeint ist eine Rechtsstruktur, die das Private und den (sich selbst) begrenzenden Staat voneinander trennt, die Eigentums- und Vertragsrecht privilegiert und die unternehmerische Freiheit und den Wettbewerb absichert (van der Pijl 2006). Für die Akteur:innen in diesem Kernland bilden diese Prinzipien die Grundlage ihrer wirtschaftlichen Strategien innerhalb konkurrierender Ökonomien. Für Ökonomien der (Semi-)Peripherie ist eine solche Ausrichtung hingegen in der Regel mit dem Zwang zu einer marktförmigen Regulierung verbunden. Er setzt diese Ökonomien einem verschärften internationalen Wettbewerb und einer verstärkten Ausbeutung

nem gewissen Grad vermitteln und zur Stabilisierung der globalen Konfiguration beitragen. Zu dieser Semiperipherie zählt heutzutage beispielsweise China.

5 Kees van der Pijl beschreibt eine globale Machtstruktur entlang zweier Typen von Gesellschaften und der mit ihnen verbundenen Staatsformen: Einerseits das Locke'sche Kerngebiet und andererseits eine wechselnde Gruppe an Hobbes'schen Herausforderer-Staaten. Das Kerngebiet – gekennzeichnet durch eher am Liberalismus orientierte Strukturprinzipien – bildet vor allem der englischsprachige »Westen« (van der Pijl 2006: 3) samt seiner Verbündeten. Dessen Kern bildete(n) zunächst Großbritannien, später die USA. Zu den Hobbes'schen Herausforderer-Staaten rechnet van der Pijl beispielsweise China. Er versteht darunter stark organisierende Staaten, deren Apparate und Bürokratien einen weitreichenden Einfluss auf die Organisation nachholender Entwicklung ausüben und die dies über eine auf Souveränität ausgerichtete Außen(wirtschafts)politik sowie zunächst national orientierte Akkumulationsstrategien und später im Zuge einer asymmetrischen Integration in den Weltmarkt verfolgen. Führende soziale Kräfte des Kerngebiets streben van der Pijl zufolge nach einer Eingliederung der Herausfordererstaaten in die Strukturen des eigenen Machtbereichs und nach deren Öffnung für die ökonomischen Strategien der im Kerngebiet verankerten sozialen Kräfte (ebd.: xi-xii, 6–21).

durch transnationale Konzerne (TNK) des Globalen Nordens aus. Demgegenüber untergräbt die markliberale Ausrichtung zugleich die Möglichkeiten dieser Länder, eine aktive Wirtschafts-, Industrie- oder Sozialpolitik zu betreiben.

Damit veränderte sich im Zuge der marktliberalen Globalisierung das weltwirtschaftliche Terrain für Länder des Globalen Südens vor allem auf drei Feldern: Erstens wurde seit den 1980er Jahren die internationale Arbeitsteilung zunehmend neu ausgerichtet, Wertschöpfungsketten wurden transnationalisiert. TNK verlagerten arbeitsintensive Produktion in die (Semi-)Peripherie, um vor allem durch niedrigere Löhne und Umweltstandards Produktionskosten einzusparen. Die neuen Produktionsstandorte entwickelten sich zu einer Art Werkbank des Globalen Nordens und ermöglichten deren Zugang zu günstigen Konsumgütern. TNK besetzten dabei die führenden Positionen in globalen Wertschöpfungsketten und wurden zu den Hauptprofiteur:innen der neuen Arbeitsteilung. Der Großteil der peripheren Ökonomien blieb hingegen abhängig vom Export von Rohstoffen, Agrargütern und Produkten mit niedrigem Wertschöpfungsanteil – auch wenn die Produktionsverlagerung in einigen Gesellschaften der Semiperipherie zur Entwicklung exportorientierter Entwicklungsweisen beitrug, allen voran in Südostasien (siehe Veit in diesem Band).

Zweitens veränderten sich seit dem Ende des Bretton-Woods-Systems die globalen Finanzbeziehungen. Im Zuge anhaltender Profitabilitätsprobleme der verarbeitenden Industrie sowie steigender Profiterwartungen im Finanzsektor verlagerten Vermögende und Unternehmen ihr Kapital zunehmend in die Finanzmärkte. Die starke Bedeutungszunahme der Finanzbeziehungen in verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen und die Rationalitäten des Finanzsektors, etwa die Orientierung am Shareholder-Value, veränderten die Funktionsweise der Weltwirtschaft erheblich (Epstein 2005; Guttmann 2016; Sablowski 2008). Bei der Regulierung der globalen Finanzbeziehungen maß man nun der Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs sowie einer möglichst flächendeckenden Einführung flexibler, marktbasierter Wechselkurse besondere Bedeutung bei. Auf nationaler Ebene forcieren marktliberal ausgerichtete Staaten seitdem eine Geldpolitik, die Geldwert- und Preisstabilität stützt. Auch innerhalb von Ökonomien der (Semi-)Peripherie wurde eine an den Finanzsystemen der Zentren ausgerichtete Umgestaltung der Finanzmärkte durchgesetzt (Armijo 2002: 3–43; Drezner/McNamara 2013: 156–157). Dabei war vor allem die Kreditkonditionalität des Internationalen Währungsfonds (IWF) – also die Umsetzung marktliberaler Wirtschafts-

reformen und Austeritätspolitik als Bedingung für Zugang zu Liquidität in Krisensituationen – ein wichtiger Mechanismus zur Durchsetzung der marktliberalen Ausrichtung der Finanzregulierung in der (Semi-)Peripherie (Altvater/Hübner 1987; Peet 2009). Für Länder des Globalen Südens nahmen mit dem veränderten Terrain der globalen Finanzbeziehungen die Risiken von Wechselkursspekulation, volatilen Kapitalströmen und starken Krisendynamiken deutlich zu. Seit den 1970er Jahren erschütterten solche Krisen in regelmäßigen Abständen und mit all ihren desaströsen Folgen die Gesellschaften der (Semi-)Peripherie (Alami 2020; Herr 2007).

Drittens veränderten sich im Zuge der marktliberalen Globalisierung auch die globalen Handelsbeziehungen. Diese waren nun geprägt vom Freihandelsparadigma, das darauf abzielte, Handelsschranken abzubauen und die Agenda privatwirtschaftlicher Unternehmen sowie (geistige) Eigentumsrechte zu stärken. Die Welthandelsorganisation (WTO) bildet seit 1994 das institutionelle Rückgrat dieser Regulierung des Welthandels, die marktliberale Grundsätze international verallgemeinerte. Die immer weitergehenden Liberalisierungsforderungen der Zentren führten allerdings zunehmend zu Konflikten. Insbesondere sogenannte *behind the border issues*, die wirtschaftliche Regulierung innerhalb nationaler Grenzen, wie insbesondere Wettbewerbspolitiken, Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen, Investitionsvorschriften oder der Schutz geistiger Eigentumsrechte sind in wachsendem Maße umstritten (Scherrer 2015). Die markliberale Ausrichtung dieser Regelungen ermöglichen es TNK, ihre Wachstumsstrategien auszuweiten. Aus Sicht vieler (semi-)peripherer Ökonomien sind diese *Behind-the-border*-Themen hingegen wichtige Regulierungsstrategien, um die inländische Wertschöpfung zu unterstützen, Ressourcen zu mobilisieren, Investitionen zu steuern und wirtschaftspolitische Ziele zu verfolgen.

Auch wenn in internationalen Foren rhetorisch an den Zielen der NIEO festgehalten wurde, weitete sich der markliberale Regulierungsmodus seit den 1970er Jahren deutlich aus. Dabei prägte die neoliberale Globalisierungsdynamik die Entwicklungsweisen und Handlungsmöglichkeiten innerhalb (semi-)peripherer Gesellschaften stark. Gleichzeitig änderte sich trotz global massiver Steigerungen von Produktivität und Wohlstand kaum etwas an der ökonomischen Abhängigkeit des Globalen Südens und auch nicht an den teils desaströsen Lebensumständen eines Großteiles der Menschen

dort.[6] Im Gegenteil: Die Globalisierung löste eine Dynamik der kompetitiven, marktliberal ausgerichteten Reregulierung aus. Regierungen bemühten sich, dem internationalen Kapital möglichst profitable Bedingungen zu bieten, was Initiativen für eine gerechtere Gestaltung der Weltwirtschaftsordnung schwächte. Allerdings adaptierten nicht alle Ökonomien der (Semi-)Peripherie die markliberalen Spielregeln.

Die chinesische Entwicklungsweise und ihre NIEO-Momente

Für viele Länder der (Semi-)Peripherie verbesserte sich durch die Expansion der marktliberalen Globalisierungsdynamik weder die soziale Situation innerhalb der Gesellschaft noch die Position im Gefüge der Weltwirtschaft. Die Entwicklung der chinesischen Ökonomie gilt hingegen als Paradebeispiel einer nachholenden Industrialisierung und einer erfolgreichen Eingliederung in den Weltmarkt. Das wirft die Frage auf, wie es China gelang, die mit Blick auf postkoloniale Ökonomien häufig zu beobachtende direkte wirtschaftliche Abhängigkeit von den Zentren geringer zu halten und in den globalen Wertschöpfungsketten aufzusteigen. Inwieweit können die in China verfolgten Wirtschaftsstrategien auch Möglichkeiten für andere (semi-)periphere Ökonomien aufzeigen? Eine Analyse der chinesischen Entwicklungsweise und ihrer Integration in die Weltwirtschaft zeigt, dass dabei ökonomische Strategien aus dem Repertoire der NIEO eine wichtige Rolle spielten. Allerdings führten diese keineswegs zu einer gerechteren Ausrichtung von Chinas Entwicklungsweise.

Die Entstehung der chinesischen Entwicklungsweise ist eindeutig in die Globalisierungsdynamik und die expansive marktliberale Weltwirtschaftsordnung eingebettet. Im Zuge der Reorganisation der globalen Produktionsbeziehungen verlagerten seit den 1980er Jahren zunächst Unternehmen aus der Region, später zunehmend auch TNK arbeitsintensive Produktion nach China. Das Land avancierte so zu einem der global wichtigsten Ziele für ausländische Direktinvestitionen (ADI) (UNCTAD 2022). Im Kontext der marktwirtschaftlichen Reformprozesse seit Ende der 1970er Jahre begleitete der chinesische Staat diese Entwicklung der chinesischen Ökonomie zur Werkbank der Welt

6 Eine viel diskutierte Ausnahme stellen die *Asian newly industrialized countries* dar (siehe Veit in diesem Band).

mit einer aktiven Industriepolitik. So konnten etwa ADI lange Zeit ausschließlich in Joint Ventures getätigt werden. Ausländische Mehrheitsbeteiligungen waren nicht möglich und strategisch wichtige Sektoren blieben ausländischen Investitionen ganz verschlossen. Der Aufbau von Produktionsstandorten und die Ansiedlung von Know-how wurden zur Forcierung einer exportorientierten Industrialisierungs- und Wachstumsstrategie genutzt (ten Brink 2013: 187–192. Innerhalb der chinesischen Staatsapparate setzte sich dabei die Strategie durch, eine durchgehende Öffnung für ausländisches Kapital ebenso abzulehnen wie eine plötzliche Einführung marktliberaler Spielregeln. Befürwortet wurde demgegenüber ein Prozess der graduellen Einführung von Marktmechanismen bei gleichzeitiger Beibehaltung weitreichender staatlicher Planungs- und Steuerungsinstrumente (ten Brink 2013; Naughton 2007; Weber 2021). Allerdings kann die Herausbildung der chinesischen Entwicklungsweise nicht als kohärent geplantes Modell verstanden werden. Vielmehr handelt es sich um einen Suchprozess mit zum Teil widersprüchlichen oder räumlich voneinander abweichenden Ansätzen (Dirlik 2012).

Die Ausrichtung und Rejustierung der ökonomischen Entwicklung Chinas erfolgt nach Fünfjahresplänen, die zunächst von ihrer Orientierung auf staatlich geförderte Investitionen in Industrie- und Infrastrukturprojekte geprägt waren. Der Staat förderte hierzu aktiv die Entwicklung einer Arbeiter:innenklasse und eines Niedriglohnregimes (Cho 2005: 123–135; Fuchs 2015b; Wemheuer 2019: 216–217). Die staatlichen oder kollektiv verwalteten Betriebe wurden einer tiefgreifenden Umstrukturierung, Rationalisierung und (teils informellen) Privatisierung unterzogen. In einigen strategisch zentralen Sektoren verblieben Unternehmen zwar in Staatseigentum, doch die Management- und Kontrollstrukturen wurden etwa über Börsennotierungen stark verändert. Diese Prozesse mündeten in einer massiven Umwälzung der Klassen- und Produktionsverhältnisse. Trotz heterogener Unternehmensformen geht heute ein Großteil des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sowie der Beschäftigung in China auf Privatunternehmen zurück (ten Brink 2013: 193–215; Fuchs 2015b; Wemheuer 2019: 208–240).

Zudem wurde schrittweise eine differenzierte Industriestruktur entwickelt, die von arbeitsintensiver Industrie über Kapitalgüter, Autos und Elektronik bis hin zu einem Hochtechnologiesektor reicht (Schmalz 2019b). Neben dem systematischen Aufbau von Infrastruktur wurde durch die Ansiedlung von Industrie mit einem wachsenden Maß an Wertschöpfung und die Förderung global wettbewerbsfähiger Unternehmen – etwa im Hochtechnologiesektor – ein Aufstieg in den globalen Wertschöpfungsketten erreicht. Es

fällt auf, dass China die staatliche Regulierung der ADI im Kontrast zu vielen (semi-)peripheren Ökonomien industriepolitisch nutzen konnte und wichtige Sektoren überwiegend durch nationales Kapital dominiert blieben, um eine Kontrolle ökonomischer Schlüsselbereiche durch ausländisches Kapital zu vermeiden (Nölke et al. 2015: 546–556).

Auch das stark regulierte und von den globalen Finanzmärkten weitgehend abgeschirmte Finanzsystem sowie die Währungspolitik Chinas waren auf eine Unterstützung der entwicklungs- und industriepolitischen Ziele ausgerichtet. Das Finanzsystem prägten zunächst staatliche Banken. Staatsapparate legten nach wirtschaftspolitischen Zielen Faktoren wie Zinshöhe, Kredit- oder Investitionsquoten fest (Walter/Howie 2011). Eine besondere Bedeutung hatte die Regulierung des internationalen Kapitalverkehrs. Internationale Portfolioinvestitionen in den sich seit den 1990er Jahren langsam entwickelnden Kapitalmarkt wurden zunächst weitgehend unterbunden. Auch ADI blieben weiterhin reguliert (Herr 2008: 31). Die chinesische Währung, der Renminbi, konnte bis nach der 2008 ausgebrochenen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise vor allem über staatliche Tauschzentren gewechselt werden. Der Wechselkurs orientierte sich zunächst am US-Dollar und galt seit Mitte der 1990er Jahre als unterbewertet, was in China produzierte Waren global wettbewerbsfähiger machte. 2005 begann der Renminbi nach internationalem Druck jedoch langsam aufzuwerten (Herr 2008: 29–30). Die chinesische Ökonomie entwickelte einen anhaltenden Leistungsbilanzüberschuss, vor allem mit der US-Ökonomie. Gepaart mit den Kapitalverkehrskontrollen mündete dieser in der Erwirtschaftung wachsender Devisenreserven (He 2015; Herr 2008. Diese Reserven investierte die chinesische Zentralbank, die Peoples Bank of China (PBoC), überwiegend in US-amerikanische Staatsanleihen. Dadurch entwickelte sich China zu einem der Hauptgläubiger der USA (USDT 2018). Die Ausrichtung der Finanzpolitik verhinderte so eine internationale Verschuldung. Der Druck, sich an den Erwartungen des internationalen Finanzkapitals zu orientieren, wurde dadurch ebenso reduziert wie das Risiko von Finanzkrisen.

Die Regulierung der Finanzbeziehungen unterstützte zudem die Strategie einer asymmetrischen Integration Chinas in den Weltmarkt: Heimische Märkte und zentrale Sektoren wurden zunächst vor internationaler Konkurrenz geschützt, aufgebaut und dann schrittweise und kontrolliert internationalisiert (Naughton 2007: 181–399). Diese Internationalisierungsstrategie war bewusst auf eine Vermeidung von Leistungsbilanzdefiziten und internationaler Verschuldung ausgerichtet (Herr 2008: 28). In der Folge wuchsen die chinesischen Exporte seit Mitte der 1980er Jahre im zweistelligen Bereich (The Glo-

bal Economy o.J.) – wovon allerdings ein erheblicher Anteil auf ausländische Unternehmen entfiel. Der Beitritt Chinas zur WTO 2001 verstärkte die Exportausrichtung des Landes und zog weitere Direktinvestitionen an (Schmalz 2011: 109). Seit 1999 wurde zudem mit der sogenannten *Going-Out*-Strategie ein Engagement chinesischer Unternehmen im Ausland forciert, ebenso eine zunehmende internationale Investitionstätigkeit und Kreditvergabe. Bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 hatte diese vor allem (semi-)periphere Ökonomien im Blick (AEI o.J.; Schmalz 2019a: 24). Chinas wachsende Auslandsinvestitionen richteten sich insbesondere auf den Infrastruktursektor sowie die Absicherung von Ressourcenzuflüssen (Schmalz 2011: 111). Die jährlichen Aufwendungen in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und Hilfszahlungen lagen 2006 nur noch knapp unter den entsprechenden Zahlungen der USA (AidData 2017).

Die chinesische Entwicklungsweise verlief allerdings keineswegs widerspruchs- und krisenfrei. In ökologischer Hinsicht ist sie mit einer anhaltenden Krise der Naturverhältnisse verbunden. Die fossilistisch ausgerichtete Industrialisierungsstrategie hat trotz der in den vergangenen Jahren zunehmenden Bemühungen um Umweltschutz zu massiven Umweltschäden geführt, etwa zur Verseuchung von Böden oder zu Luft- und Wasserverschmutzung. Diese haben nicht zuletzt schwere gesundheitliche Folgen – vor allem für die ärmere Bevölkerung (Sternfeld 2015). Als Folge der Wachstumsstrategie entstanden zudem makroökonomische Krisendynamiken – etwa Tendenzen von Überinvestitionen und Überproduktion. Die wachsende Verschuldung (halb-)staatlicher und privatwirtschaftlicher Unternehmen sowie die Entstehung spekulativer Blasen und kleinerer Finanzkrisen stellten ein zusätzliches Problem dar. Schließlich erhöhte die starke Exportorientierung die Abhängigkeit der chinesischen Wirtschaft von der weltwirtschaftlichen Entwicklung sowie von den Außenwirtschaftspolitiken anderer Ökonomien deutlich – wie sich in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zeigte (Simon 2018).

Trotz alledem durchlief die chinesische Ökonomie insgesamt vergleichsweise erfolgreich einen Prozess der nachholenden Industrialisierung, des technologischen Upgradings, der Diversifizierung von Exporten sowie des Aufstiegs in den globalen Wertschöpfungsketten. China entwickelte sich innerhalb kurzer Zeit zu einem der dynamischsten Standorte des globalen Kapitalismus. Die marktliberale Globalisierung bildete zwar eine wichtige Grundlage für Chinas Wirtschaftsstrategie und seinen ökonomischen

(Wieder-)Aufstieg.[7] Auch geriet die chinesische Ökonomie in eine wachsende Abhängigkeit von globalen Märkten. Dennoch erfolgte mit Blick auf die chinesische Ökonomie keine ungebrochene hegemoniale Expansion des marktliberalen Regulierungsmodus: Zwar lässt sich eine teilweise Verallgemeinerung der Spielregeln des marktliberalen Regimes beobachten. Dem chinesischen Staat gelang es jedoch, wesentliche Merkmale der Entwicklungsweise zu reproduzieren und sich zumindest partiell den Mechanismen eines »neuen Konstitutionalismus« (Gill 2003: 132) zu entziehen – einer auf globaler Ebene quasi mit Verfassungsrang verankerten und kaum rückgängig zu machenden vertraglichen Verpflichtung zur Umsetzung marktliberaler Wirtschaftspolitik.

Von zentraler Bedeutung waren dafür ökonomische Strategien aus dem Repertoire der Debatten um eine NIEO: Auch diese betonte eine Regulierung von TNK und geistigen Eigentumsrechten entlang von wirtschaftspolitischen Zielsetzungen innerhalb (semi-)peripherer Ökonomien oder die Nutzung technologischen Know-hows für die eigenen Industrialisierungsbemühungen. Der chinesische Staat verfolgte diese Strategien ebenso wie die ebenfalls in der NIEO diskutierte Abkehr von der arbeitsintensiven Exportproduktion und den Aufstieg in internationalen Wertschöpfungsketten. Zudem war für China auch die in den NIEO-Strategien hervorgehobene Vermeidung von Verschuldung im Ausland zentral. Hinzu kamen die Aufrechterhaltung von Kapitalverkehrskontrollen sowie die chinesische Währungspolitik. Dies schützte die chinesische Ökonomie vor der für (semi-)periphere Ökonomien häufig destruktiven Dynamik aus Verschuldung in Fremdwährung, plötzlich starkem Zu- oder Abfluss ausländischen Kapitals und damit verbundenen Notwendigkeit einer beständigen Wechselkursstabilisierung beziehungsweise der Gefahr von Währungskrisen (Herr 2008: 31). Dass ein solcher wirtschaftspolitischer Ansatz überhaupt möglich war, lag allerdings auch an der postsozialistischen Ausgangssituation bei Entstehung der chinesischen Entwicklungsweise. So war etwa die Wirtschaft zunächst der öffentlichen

7 Es gerät häufig in Vergessenheit, dass das chinesische Kaiserreich bis zum Einfall europäischer Kolonisatoren eine vor allem regional hervorgehobene Bedeutung hatte und sich selbst als Zentrum verstand. Auch Diskurse des chinesischen Parteistaates verweisen auf das Moment einer Renaissance Chinas, wie Xi Jinpings Verweise auf das Wiederaufleben der chinesischen Nation auf dem 19. Parteitag 2017 verdeutlichten (Xi 2017).

Verwaltung unterstellt und staatliche Apparate hatten einen hohen wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum (Milanović 2020: 135–137). Wichtig war auch, dass keine geopolitische Abhängigkeit gegenüber den USA bestand, wie bei Südkorea oder Taiwan. Damit fehlten dem Kernland wichtige Machtinstrumente, mit denen es die chinesische Ökonomie zu einer Anpassung an die Weltwirtschaftsordnung hätte bewegen können. Der chinesische Staat konnte so in dem graduellen Reformprozess eine stärker koordinierende Rolle aufrechterhalten, als es etwa in den Industrialisierungsprozessen in ostasiatischen oder lateinamerikanischen Gesellschaften beobachtbar war. Die chinesische Entwicklungsweise war dabei in einem höheren Maße von endogenen Interessen und Kräfteverhältnissen geprägt.

Das beinhaltete allerdings auch eine krasse Unterordnung der Interessen von Lohnarbeitenden unter den Wachstumsimperativ der chinesischen Ökonomie. Die privatwirtschaftliche Dynamik war begleitet von desaströsen Arbeitsbedingungen, einer massiven Disziplinierung der Arbeitskräfte und teilweise despotischen Fabrikregimen. Dies führte wiederholt zu Massenprotesten (Fuchs 2015a; Pun/Lee et al. 2010). Gerade das Niedriglohnregime und die Unterbindung von Interessenvertretungen von Lohnarbeitenden waren dabei zentrale Bestandteile der Entwicklungsweise Chinas, aber auch ihrer internationalen Konkurrenzfähigkeit. Die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse spiegelten sich auch in einer rasanten Zunahme der innergesellschaftlichen Ungleichheit wider (Milanović 2021; Yang et al. 2019). Auch wenn deutliche Erfolge in der Armutsbekämpfung erreicht werden konnten, insbesondere hinsichtlich der absoluten Armut – wie es auch der Parteidiskurs über einen Sieg über die Armut reflektiert (Xi 2017) – lebt nach wie vor ein großer Anteil insbesondere der ländlichen Bevölkerung in Armut (Kühner 2022; Lugo et al. 2022). Daten über Mangelernährung und Krankheiten bei Kindern auf dem Land sind etwa Indizien dafür, dass Unterversorgung nach wie vor ein zentrales Problem ist (Kühner 2022: 105).[8] Gemessen an der von der Weltbank für Länder wie China empfohlenen Armutsgrenze eines Einkommens von 5,50 US-Dollar pro Tag lag die Zahl der Armen in China 2019 bei knapp einem Viertel der Bevölkerung (The Global Economy 2019). Demgegenüber führte die marktwirtschaftliche Entwicklungsdynamik zur Entstehung einer Klasse von Kader-Kapitalist:innen (Overbeek 2016). Bei dieser verbindet sich eine enge Verquickung des Zugangs zu politischer und ökonomischer Macht durch Parteiposten und -mitgliedschaft mit einem starken Anstieg der Anzahl

8 Insgesamt sind die Daten über Armutsentwicklung in China äußerst unzuverlässig.

an Millionär:innen. China belegt mittlerweile den zweiten Platz (nach den USA) in der Rangliste der Gesellschaften mit den meisten Millionär:innen (Shorrocks et al. 2022: 130). Die chinesische Entwicklungsweise mündete also in einer deutlichen Zunahme der ökonomischen Ungleichheit im Land. Diejenigen, die an einer gerechteren Ausrichtung dieser Entwicklungsweise interessiert waren, verfügten nicht über ausreichend Macht, um diese innergesellschaftlich durchzusetzen.

Chinas Bedeutungsgewinn in der Weltwirtschaftsordnung – Chance für eine NIEO^2?

Mit dem Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 verschob sich die Integrationsweise Chinas in die globale Ökonomie. Als Reaktion auf die Verwerfungen in dieser Krise, die zeitweilig erschütterte Hegemonie der Weltwirtschaftsordnung, aber auch auf Krisentendenzen innerhalb der chinesischen Entwicklungsweise bemühte sich der chinesische Staat um eine Reform der globalen Wirtschaftsbeziehungen. Der folgende Abschnitt nimmt diese Strategien in den Blick und diskutiert, inwieweit sie Potenziale für eine größere Autonomie der Entwicklungsweisen der (Semi-)Peripherie bieten.

Der chinesische Staat fokussierte für seine Bemühungen um eine Veränderung der Weltwirtschaftsordnung im Nachgang der globalen Krise zwei Felder: die globalen Finanzbeziehungen sowie die Strukturen der *global economic governance*. Im Bündnis mit anderen (semi-)peripheren Ökonomien, vor allem im Verbund der BRICS-Staaten, setzte sich der chinesische Staat für eine Reform der globalen Finanz- und Währungsbeziehungen ein. Diese sollten sich fortan stärker an den Interessen des Globalen Südens orientieren. Im Zentrum stand dabei zum einen die Hinwendung zu einem stärker multipolaren und weniger auf den US-Dollar fokussierten Währungssystem und zum anderen eine Regulierung globaler Kapitalströme. Diese sollten die Stabilität der globalen Finanzbeziehungen erhöhen (Zhou 2009). Vertreter:innen des Zentrums blockierten diese Reformbestrebungen jedoch in internationalen Organisationen wie dem IWF und in informellen Zusammenschlüssen wie der Gruppe der 20 (G20) oder den G7-Staaten (Chin 2014). Der chinesische Staat wechselte daraufhin seine Strategie und bemüht sich seitdem, die Abhängigkeit der chinesischen Ökonomie vom US-Dollar zu reduzieren. Dazu trieb er die Internationalisierung des Renminbis sowie des chinesischen Finanzplatzes voran und förderte vor allem Handel und Investment in Eigenwährung (McNally/Gruin 2017;

Petry 2021; Simon 2022). Dabei wählte der chinesische Staat eine einzigartige Strategie: Diese forcierte die Internationalisierung des Renminbis, ohne die Kapitalverkehrskontrollen oder die Regulierung der Währung und ihres Außenwerts aufzugeben (He 2015). Dennoch gelang es China, dass der Renminbi 2016 in den Währungskorb des IWF aufgenommen wurde – das war zuvor keiner semi-peripheren Ökonomie gelungen (IMF 2016a). Infolge dieser Internationalisierungsstrategie findet heute ein wachsender Teil des Handels zwischen China und anderen (semi-)peripheren Ökonomien unter Umgehung des US-Dollars statt. Im regionalen Handel zwischen China und Hongkong ist der Renminbi mittlerweile die am häufigsten genutzte Währung (SWIFT 2019: 10). Das erhöhte zwar den Handlungsspielraum Chinas und seiner Handelspartner:innen, global spielt der Renminbi allerdings im Vergleich zum US-Dollar oder zum Euro nach wie vor eine deutlich nachgeordnete Rolle.

Das zweite Feld, auf dem sich der chinesische Staat deutlich um eine Reform der globalen Wirtschaftsbeziehungen bemühte, sind die internationalen Organisationen. Chinesische Vertreter:innen intensivierten ihr Engagement in verschiedenen Institutionen, etwa in IWF und WTO oder bei den G20 seit 2008 erheblich. Sie unterstützen auch deren Maßnahmen zur Eindämmung der Krise. Gleichzeitig forcierte China Reformen, die stärker die Interessen der (Semi-)Peripherie berücksichtigen sollten. Im IWF weitete der chinesische Staat beispielsweise deutlich über seine Verpflichtungen hinaus seine finanzielle Unterstützung aus. Im Bündnis mit Vertreter:innen anderer semiperipherer Ökonomien setzte er sich für eine Veränderung in der Verteilung der Stimmrechte ein (Simon 2022: 395–396). Eine 2011 beschlossene Stimmrechtsreform im IWF hatte der US-Kongress lange Zeit blockiert. Nach Ende dieser Blockade entfielen im IWF auf China rund 6 Prozent und auf die BRICS-Staaten insgesamt 14,5 Prozent der Stimmanteile (IMF 2016b). Das verschob Machtverhältnisse innerhalb des IWF zwar nicht grundlegend, erleichterte aber die Formierung eines Vetoblocks semiperipherer Ökonomien. Zudem erreichte der chinesische Staat im Bündnis mit den Regierungen anderer semiperipherer Ökonomien auch kleinere wirtschaftspolitische Reformen innerhalb des IWF, etwa hinsichtlich der Legitimität einer an makroökonomischen Zielen orientierten Geldpolitik, und brachte den IWF auch dazu, unter bestimmten Bedingungen Kapitalverkehrskontrollen zu akzeptieren (IMF 2012).

Neben diesen Reformversuchen in bestehenden internationalen Organisationen intensivierte der chinesische Staat zudem seine Strategie der Süd-Süd-Kooperation und leitete die Gründung neuer internationaler Institutio-

nen ein. So forcierte er etwa die Institutionalisierung des BRIC-Forums und die Gründung der New Development Bank (NDB) (BRIC 2009; BRICS 2012). Besondere Beachtung fand die Gründung der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) 2016, in der auch europäische und angelsächsische Staaten Mitglied sind. Die AIIB ist eine multilaterale Entwicklungsbank, die sich auf die Unterstützung von Infrastrukturprojekten und die Förderung von Finanzkooperationen in (Eur-)Asien konzentriert. Während es um die BRICS-Institutionen im Laufe der vergangenen Jahre ruhiger wurde, verdoppelte sich die Anzahl der (künftigen) AIIB-Mitglieder bis 2022 nahezu auf 105. Die Bank weitete ihr Portfolio sowie die Anzahl ihrer Projekte deutlich aus (AIIB 2021: 4, 2022). In den USA wurde insbesondere die Gründung der AIIB als Angriff auf die Bretton-Woods-Institutionen gewertet. Dennoch gelang es China mit ihrer Etablierung, das Interesse an Infrastrukturinvestment und dessen kreditbasierter Finanzierung multilateral zu institutionalisieren und für die (Semi-)Peripherie den Zugang zu Infrastrukturfinanzierung außerhalb der vom Kernland dominierten Institutionen deutlich auszuweiten.

Neben den Versuchen des chinesischen Staates, Spielregeln und Strukturen auf internationalem Terrain zu verschieben, veränderte sich im Nachgang der Krise auch die internationale ökonomische Integration Chinas. Zum einen bemühte sich der chinesische Staat auf dem Feld der Industrie- und Exportstrategie, das Verhältnis zwischen Binnenwirtschaft und Exportsektor zu rejustieren. Dabei wird vor allem ein stärkerer Fokus auf den Ausbau des Binnenmarkts deutlich. Dies wird auch unter dem Schlagwort *dual circulation strategy* diskutiert (China Power Project 2021). China entwickelte sich in der Folge zu einem der global wichtigsten Binnenmärkte, behielt aber zugleich seine Rolle als global exportstärkste Ökonomie (The Global Economy 2021). Gleichzeitig wurde ein industrielles und technologisches Upgrading gefördert. Mit der *Made-in-China-2025*-Strategie (siehe Fuchs in diesem Band) zielte der chinesische Staat etwa auf den Aufbau eines international konkurrenzfähigen privatwirtschaftlichen Hochtechnologiesektors (Wübbeke et al. 2016). Insgesamt stiegen chinesische Unternehmen in den globalen Wertschöpfungsketten weiter auf. In bestimmten Feldern entstanden chinesische Global Player, die eine wachsende Konkurrenz für US-amerikanische und europäische Konzerne darstellen – auch wenn sie deren Führungsposition bislang nicht anfechten können (Schmalz 2019b).

Zum anderen gewann die chinesische Ökonomie im Feld der internationalen Kreditvergabe und Investitionen an Bedeutung. Im Nachgang der globalen Krise förderte der chinesische Staat die Diversifizierung chine-

sischer Außeninvestments. Hierfür richtete er Ausnahmen von den Kapitalverkehrskontrollen ein, die jedoch eine Fortführung der Regulierung des Kapitalverkehrs ermöglichten – indem etwa Kanäle für den internationalen Kapitalverkehr in Krisenfällen geschlossen werden konnten (Prasad 2016: 14–26; Zenglein/Kärnfelt 2019). Chinas Investitionspolitik fokussierte vor allem den Marktzugang für chinesische Exporte, die Auslagerung von Überkapazitäten, technologisches Upgrading sowie die Absicherung des Ressourcenzugangs. Die von China vergebenen ADI stiegen bis 2016 auf über 12 Prozent des global vergebenen Gesamtvolumens (UNCTAD 2022). Neben dem ressourcen- und infrastrukturorientierten Investment in Afrika und Lateinamerika sowie den Energielieferanten Australien oder Kanada gewannen im Nachgang der globalen Krise nun auch Hightech-Unternehmen in der EU und in den USA an Bedeutung (China Power Project o.J.; Schmalz 2019a). Chinesische Staatsapparate unterstützen dieses Außeninvestment durch gezielte Investitionsdiplomatie. Zudem verfolgte der chinesische Staat mit der 2013 gestarteten, auch als Neue Seidenstraße bekannten »Belt and Road Initiative« (BRI) eine Koordinierung von Investitionsinitiativen. Die BRI bündelt Kooperationsprojekte, Kreditvergabe und Investitionen zum Aufbau von Infrastruktur-, Handels- und Produktionsnetzwerken in Asien, Afrika und Europa. Sie trägt dabei auch dazu bei, Chinas Zugang zu Handelsrouten zu erweitern und neue Anlagesphären für chinesisches Kapital zu erschließen (Hoering 2019). In Verbindung mit einem wachsenden Investment in Infrastruktur entwickelte sich der chinesische Staat zudem zu einem der weltweit wichtigsten öffentlichen Geber von Hilfszahlungen und bilateralen Krediten. China überholte sogar die USA als wichtigster öffentlicher Kreditgeber und löste für einige Länder in Asien, Lateinamerika und Afrika auch die Bretton-Woods-Institutionen als größte Geldgeber ab (Stutz/Kaiser 2019: 3–6). Die wachsende Bedeutung der chinesischen Ökonomie als Investorin und Kreditgeberin spiegelt allerdings nicht nur einen zunehmenden ökonomischen Handlungsspielraum Chinas wider, sondern mit Blick auf die (semi-)peripheren Empfängerökonomien auch die Entstehung neuer Abhängigkeitsverhältnisse. Chinas Wirtschaftsinteressen, etwa der Rohstoff-Extraktivismus, der Zugriff auf billige Arbeitskräfte und wichtige Infrastrukturen oder die Schaffung profitabler Verwertungsmöglichkeiten für chinesisches Kapital inklusive der damit insgesamt verbundenen Auslagerung von Naturzerstörung, schreiben sich – nicht anders als bei Investitionsprojekten des Globalen Nordens – in die Zielorte chinesischen Investments ein. Dies führt zu Verwerfungen, neuen Widersprüchen und Konflikten mit

und innerhalb der Empfängerstaaten (siehe exemplarisch Calabrese et al. 2021, Shieh et al. 2021; Gu et al. 2016). Vor dem Hintergrund einer Krise der chinesischen Finanzmärkte, schrumpfender finanzieller Kapazitäten, einer zunehmenden Politisierung sowie wachsender Konflikte um internationale Investments chinesischer Akteur:innen verlor die Entwicklung der chinesischen Kapitalexporte zwischen 2016 und 2020 allerdings an Dynamik. Vor allem die US-Regierungen gingen aufgrund der wachsenden Konkurrenz im Hightechsektor massiv gegen chinesische Investitionen vor. Auch die EU und einige ihrer Mitgliedsstaaten verschärften die Regulierung zufließender ADI (Schmalz et al. 2022: 440–448). Seit 2020 ist allerdings eine Stabilisierung der chinesischen Außeninvestments zu beobachten. Die chinesische Ökonomie belegt nach den USA erneut Platz zwei bei den jährlich global vergebenen ADI (UNCTAD o.J.).

Insgesamt setzte mit dem Ausbruch der globalen Finanz und Wirtschaftskrise 2008 eine neue Phase in der Globalisierungsdynamik der chinesischen Ökonomie ein. Diese mündete in einer Intensivierung von Chinas Integration in die Weltwirtschaft, wobei das Land weiter an ökonomischem Gewicht gewann – 2020 entfielen knapp 20 Prozent des globalen BIP auf die chinesische Ökonomie. Die chinesische Globalisierungsstrategie veränderte dabei transnationale Konkurrenzbeziehungen zunehmend auch in Bereichen, die traditionell die USA oder Europa dominierten. Allerdings befindet sich die chinesische Ökonomie gegenüber den Zentren weiterhin in einer deutlich abhängigeren Position. Trotz der fortschreitenden Internationalisierung wurde sie dabei nur partiell an die marktliberal ausgerichteten Spielregeln der Weltwirtschaftsordnung angepasst – dem Kernland gelang einer Verallgemeinerung seiner Interessen damit nur eingeschränkt. Der chinesische Staat hielt demgegenüber an wichtigen Orientierungspunkten seiner Wirtschaftspolitik fest, wie etwa die fortdauernde Regulierung des Kapitalverkehrs oder ein Blick auf die chinesische Industriepolitik deutlich machen. Neben der Absicherung der Kapitalakkumulation und Konkurrenzfähigkeit chinesischer Unternehmen war dabei das Ziel einer stärkeren Unabhängigkeit von den ökonomischen Dynamiken und Strukturen der Zentren deutlich erkennbar. Dies kann – wie schon mit Blick auf die Phase bis 2008 – analog zu den Zielsetzungen (semi-)peripherer Ökonomien im Zuge der NIEO verstanden werden, ihre ökonomische Abhängigkeit vom Globalen Norden zu reduzieren. Die Versuche des chinesischen Staates, als Reaktion auf die globale Krise die Weltwirtschaftsbeziehungen grundlegender zu reformieren und die Finanzordnung sowie die Machtverhältnisse in internationalen Organisationen

stärker an in der chinesischen Ökonomie und anderen (semi-)peripheren Staaten verankerten Interessen auszurichten, verhinderten allerdings die Regierungen der Zentren – die bestehenden (Macht-)Strukturen der globalen Ökonomie setzten diesen Reformversuchen deutliche Schranken.

Für andere (semi-)periphere Ökonomien war der wirtschaftliche Bedeutungsgewinn Chinas mit einer ambivalenten Verschiebung des weltwirtschaftlichen Terrains verbunden: Zum einen erweiterte Chinas Integration in die globale Ökonomie partiell den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum der (Semi-)Peripherie – zumindest in bestimmten Handlungsfeldern. Vor allem die Intensivierung der Süd-Süd-Kooperation, Bündnisse zur Durchsetzung von Verschiebungen in den Strukturen der *global economic governance* sowie eine Reduktion der Abhängigkeit (semi-)peripherer Ökonomien von den Ländern des Globalen Nordens durch Chinas Kapitalexport wären grundsätzlich Entwicklungen, die den Handlungsspielraum des Globalen Südens erweitern, Abhängigkeiten von den Zentren reduzieren und die Durchsetzung einer NIEO^2 unterstützen könnten. Zum anderen ist aber Chinas weltwirtschaftliche Integration gleichzeitig mit der Entstehung neuer Abhängigkeiten zwischen chinesischen Unternehmen (oder breiter gefasst: der chinesischen Ökonomie) und anderen (semi-)peripheren Gesellschaften verbunden. Diese liegen bislang zwar deutlich unter dem Niveau der weltwirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisse, die der Globale Norden dominiert, stehen aber der Zielsetzung einer stärker egalitären Organisation der Weltwirtschaft klar entgegen.

Auf dem Weg in eine gerechtere Wirtschaftsweise?

Der vorliegende Beitrag ist der Frage nachgegangen, inwiefern die chinesische Entwicklungsweise und die darin verfolgten Strategien auch für andere (semi-)periphere Ökonomien Chancen für eine autonomere ökonomische Position bieten. Er fragte, ob Chinas internationaler Bedeutungsgewinn die Grundlagen für eine stärker egalitäre Gestaltung der Weltwirtschaftsbeziehungen im Sinne einer NIEO^2 stärken kann. Hierfür, so das einleitende Argument, ist es hilfreich, die Gestalt der Weltwirtschaft sowie die Möglichkeiten ihrer Veränderung als Frage von Machtverhältnissen und Auseinandersetzungen zwischen sozialen Kräften um eine Verallgemeinerung ihrer Interessen zu denken. Eine solche Perspektive verdeutlicht, dass die vorherrschende Weltwirtschaftsordnung von marktliberal ausgerichteten

Interessen geprägt ist. (Semi-)periphere Ökonomien werden in der Regel über eine Verallgemeinerung dieser Spielregeln in die Weltwirtschaft integriert, und zwar in einer abhängigen Position. Diese Dynamik wurde etwa mit Blick auf lateinamerikanische oder afrikanische Ökonomien vielfach beobachtet. Im Kontrast dazu gelang es, innerhalb der chinesischen Ökonomie einen Prozess einer nachholenden Industrialisierung, der Diversifizierung der Exportpalette und des technologischen Upgradings zu forcieren und in den globalen Wertschöpfungsketten aufzusteigen. China konnte sich in einer Weise in die Weltwirtschaft integrieren, die weniger stark von direkter Abhängigkeit vom »Locke'schen Kernland« gekennzeichnet ist. Dies gelang, so die Argumentation, zumindest in Teilen durch einen Rückgriff auf Wirtschaftsstrategien und Regulierungsformen aus dem Repertoire der Debatten um die NIEO in den 1970er Jahren – wenngleich auch die marktliberale Globalisierung eine wichtige Grundlage für Chinas Wirtschaftsstrategie war. Beispiele hierfür sind die in der NIEO-Debatte betonte Regulierung von TNK entlang eigener wirtschaftspolitischer Zielsetzungen, eine aktive staatliche Industriepolitik und insbesondere eine Finanzpolitik, die über die Aufrechterhaltung von Kapitalverkehrskontrollen die chinesische Ökonomie vor einer Dynamik von Währungskrisen schützte, die für (semi-)periphere Ökonomien häufig destruktiv ist. Diese Strategien erhöhten zweifelsohne Chinas ökonomische Autonomie. Sie reduzierten Dynamiken einer Peripherisierung und können grundsätzlich auch für andere (semi-)periphere Ökonomien Potenziale bieten. Auf internationalem Terrain scheiterten allerdings die Bemühungen des chinesischen Staates, im Nachgang der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 eine grundlegendere Reform der Weltwirtschaftsordnung zu erreichen, an den vorherrschenden Kräfteverhältnissen. Die neu entstehenden Abhängigkeitsverhältnisse zwischen China und anderen (semi-)peripheren Ökonomien verweisen zudem ebenso wie die Ausbeutung und Armut innerhalb der chinesischen Gesellschaft sowie die mit der chinesische Entwicklungsweise einhergehenden zerstörerischen Naturverhältnisse auf einen wichtigen Punkt: Im Zentrum der chinesischen Außenwirtschaftspolitik steht nicht eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung, sondern – ganz im Sinne kapitalistischer Konkurrenzverhältnisse – die Absicherung profitabler Bedingungen für chinesische Kapitale. Ebendies zeigt, dass die Frage einer Reduktion der Abhängigkeit der (Semi-)Peripherie von den ökonomischen Zentren des Globalen Nordens ein zu enger Fokus ist, wenn es um die Durchsetzung einer (global) gerechteren Wirtschaftsweise geht. Um eine gerechtere Wirtschaftsweise zu erreichen, müssen Eigentums-, Ausbeutungs-

und Machtverhältnisse sowie transnationale Klassenverhältnisse mitgedacht und verändert werden, die quer zur räumlichen Strukturierung des globalen Kapitalismus liegen.

Literatur

AidData (2017): By the Numbers. China's Global Development Footprint. The Clearest Look yet at Chinese Official Finance Worldwide.https://www.aiddata.org/china-official-finance (Zugriff am 27.6.2018).

AIIB – Asian Infrastructure Investment Bank (2021): 2020 AIIB Annual report. https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2020/_common/pdf/2020-aiib-annual-report-and-financials.pdf (Zugriff am 4.6. 2023).

AIIB – Asian Infrastructure Investment Bank (2022): AIIB expands global presence. https://www.aiib.org/en/news-events/news/2022/AIIB-Expands-Global-Presence.html (Zugriff am 12.7.2022).

Alami, Ilias (2020): Money power and financial capital in emerging markets. Facing the liquidity tsunami. Abingdon/New York: Routledge.

Altvater, Elmar/Hübner, Kurt (1987): Ursachen und Verlauf der internationalen Schuldenkrise. In: Altvater, Elmar/Wachs, Friedhelm/Hübner, Kurt/Lorentzen, Jochen (Hg.), Die Armut der Nationen. Handbuch zur Schuldenkrise von Argentinien bis Zaire. Berlin: Rotbuch, 29–43.

AEI – American Enterprise Institute (o.J.): China global investment tracker. https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/ (Zugriff am 12.2.2021).

Apeldoorn, Bastiaan van/de Graaff, Naná (2012): The limits of open door imperialism and the US state–capital nexus. In: *Globalizations*, 9 (4), 593–608.

Armijo, Leslie (2002): Core questions and mental categories. In: Armijo, Leslie (Hg.), Debating the global financial architecture. Albany: SUNY Press, 1–62.

Bieling, Hans Jürgen/Steinhilber, Jochen (2000): Hegemoniale Projekte im Prozess der europäischen Integration. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.), Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster: Westfälisches Dampfboot, 102–130.

Bieling, Hans-Jürgen (2013): Das Projekt der Euro-Rettung und die Widersprüche des europäischen Krisenkonstitutionalismus. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 20 (1), 89–103.

BRIC (2009): Final communiqué of the meeting of finance ministers and central bank governors of the BRIC countries, held in London on 4 September 2009. https://www.brazil.org.uk/press/articles_files/20090904.html (Zugriff am 1.10.2011).

BRICS (2012): Fourth BRICS summit. Delhi declaration. March 29, 2012. http://brics2022.mfa.gov.cn/eng/gyjzgj/ljldrhwcgwj/202202/t20220222_10644319.html (Zugriff am 31.5.2023).

Brink, Tobias ten (2013). Chinas Kapitalismus. Entstehung, Verlauf, Paradoxien, Frankfurt a.M.: Campus.

Calabrese, Linda/Huang, Zhengli/Nadin, Rebecca (2021): The Belt and Road and Chinese enterprises in Ethiopia: Risk and opportunities for development. ODI report. http://cdn-odi-production.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/media/documents/BRI_in_Ethiopia_Report_finalAug2021_moTY5wm.pdf (Zugriff am 16.6.2023).

Candeias, Mario (2004): Neoliberalismus – Hochtechnologie – Hegemonie. Grundrisse einer transnationalen kapitalistischen Produktions- und Lebensweise. Eine Kritik. Hamburg: Argument.

Chin, Gregory (2014): China's rising monetary power. In: Helleiner, Eric/Kirshner, Jonathan/Cohen, Benjamin J. (Hg.), The great wall of money. Power and politics in China's international monetary relations. Ithaca: Cornell University Press, 184–212.

China Power Project (o.J.). Does China dominate global investment? In: ChinaPower, https://chinapower.csis.org/china-foreign-direct-investment/ (Zugriff am 12.1.2019).

China Power Project (2021): Will the Dual Circulation Strategy Enable China to Compete in a Post-Pandemic World? In: China Power. https://chinapower.csis.org/china-covid-dual-circulation-economic-strategy/ (Zugriff am 16.3.2023).

Cho, Hyekyung (2005): Chinas langer Marsch in den Kapitalismus. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Cox, Robert W. (1987): Production, power, and world order. Social forces in the making of history. New York: Sage.

Cox, Robert W. (1993): Gramsci, hegemony and international relations. An essay in method. In: Gill, Stephen (Hg.), Gramsci, historical materialism and international relations. Cambridge: Cambridge University Press, 49–66.

Dirlik, Arif (2012): The idea of a »Chinese model«: A critical discussion. In: *China Information*, 26 (3), 277–302.

Drezner, Daniel W./McNamara, Kathleen (2013): International political economy, Global financial orders and the 2008 financial crisis. In: *Perspectives on Politics,* 11 (1), 155–166.

Epstein, Gerald (2005): Financialization and the world economy, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Fuchs, Daniel (2015a): Das neue »Epizentrum weltweiter Arbeiterunruhe«? Klassenzusammensetzung und Arbeitskämpfe in China seit den 1980er Jahren. In: *Peripherie*, 35, 303–326.

Fuchs, Daniel (2015b): Die Transformation der Produktions- und Klassenverhältnisse in China seit 1978: Überlegungen zur Herausbildung und den Widersprüchen des chinesischen Kapitalismus. In: Linke, Marlies/Sablowski, Thomas/Steinitz, Klaus (Hg.), China: Gesellschaftliche Entwicklung und Globale Auswirkungen. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung, 29–45.

Gill, Stephen (2003): Power and resistance in the new world order. New York: Palgrave Macmillan.

Gramsci, Antonio (1991–2002): Gefängnishefte. Kritische Gesamtausgabe, Hamburg: Argument.

Gu, Jing/Zhang, Chuanhong/Vaz, Alcides/Mukwereza, Langton (2016): Chinese state capitalism? Rethinking the role of the state and business in Chinese development cooperation in Africa. In: *World Development* 81, 24–34.

Guttmann, Robert (2016): Finance-Led Capitalism. Shadow Banking, Re-Regulation, and the Future of Global Markets, New York: Palgrave Macmillan.

He, Alex (2015): Domestic sources and RMB internationalization. A unique journey to a major global currency. In: CIGI Papers 67, 12.5.2015. https://www.cigionline.org/publications/domestic-sources-and-rmb-internationalization-unique-journey-major-global-currency (Zugriff am 18.5.2015).

Herr, Hansjörg (2007): Das internationale Finanzsystem im Zeitalter der Globalisierung. https://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50337.pdf (Zugriff am 4.6.2023).

Herr, Hansjörg (2008): Das chinesische Wechselkurssystem. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 58 (7), 27–32.

Hoering, Uwe (2019): Globalisation with Chinese characteristics: The role of the state in China's belt and road initiative. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, 35 (4), 39–62.

IMF – International Monetary Fund (2012): IMF adopts institutional view on capital flows. IMF Survey online vom 3.12.2012. https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sopol120312a (Zugriff am 10.3.2016).

IMF – International Monetary Fund (2016a): IMF launches new SDR basket including Chinese renminbi, determines new currency amounts. Pressemitteilung, 30.9.2016. https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/30/AM16-PR16440-IMF-Launches-New-SDR-Basket-Including-Chinese-Renminbi (Zugriff am 4.6.2023).

IMF – International Monetary Fund (2016b): IMF members' quotas and voting Power. Illustration of proposed quota and voting share. https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pdfs/pr10418_table.pdf (Zugriff am 9.3.2016).

Kühner, Hans (2022): Armut in China. Anspruch und Wirklichkeit der chinesischen Agrarpolitik seit den 1950er-Jahren. In: *Zeithistorische Forschungen*, 22 (1), 77–108.

Lugo, Maria/Raiser, Martin/Yemtsov, Ruslan (2022): China's economic transformation and poverty reduction over the years: An overview. In: KCG Policy Paper, 8/2022, Kiel: Kiel Center for Globalisation. https://www.kcg-kiel.org/wp-content/uploads/2022/02/KCG-Policy-Paper_8.pdf (Zugriff am 4.6.2023).

Marx, Karl (1962 [1867]): Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Produktionsprozess des Kapitals. Berlin: Dietz.

McNally, Christopher/Gruin, Julian (2017): A novel pathway to power? Contestation and adaptation in China's internationalization of the Renminbi. In: *Review of International Political Economy*, 24 (4), 599–628.

Milanović, Branko (2020): Kapitalismus global. Über die Zukunft des Systems, das die Welt beherrscht. Berlin: Suhrkamp.

Milanović, Branko (2021): China's inequality will lead it to a stark choice. A new oligarchy can be restrained only by the government that made it. In: Foreign Affairs, 11.2.2021. https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-02-11/chinas-inequality-will-lead-it-stark-choice (Zugriff am 12.2.2022).

Naughton, Barry (2007): The Chinese economy. Transitions and growth. Cambridge: MIT Press.

Nölke, Andreas/ten Brink, Tobias/Claar, Simone/May, Christine (2015). Domestic structures, foreign economic policies and global economic order: Implications from the rise of large emerging economies. In: *European Journal of International Relations,* 21 (3), 538–567.

Overbeek, Henk (2016): Globalizing China: A critical political economy perspective on China's rise. In: Cafruny, Alan/Talani, Leila Simona/Pozo Martin, Gonzalo (Hg.), The Palgrave handbook of critical international political economy. London: Palgrave Macmillan, 309–329.

Peet, Richard (2009): Unholy trinity. The IMF, World Bank and WTO. London/New York: Zed Books.
Petry, Johannes (2021): Same same, but different. Varieties of capital markets, Chinese state capitalism and the global financial order. In: *Competition & Change*, 25 (5), 605–630.
Pijl, Kees van der (2006): Global rivalries from the cold war to Iraq. London/Ann Arbor: Pluto Press.
Prasad, Eswar S. (2016): China's efforts to expand the international use of the renminbi. Report Prepared for the U.S.-China Economic and Security Review Commission, 4.6.2016 https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/RMBReportFinal.pdf (Zugriff am 12.8.2017).
Pun, Ngai/Lee, Ching Kwan et al. (2010): Aufbruch der zweiten Generation. Wanderarbeit, Gender und Klassenzusammensetzung in China. Berlin: Assoziation A.
Sablowski, Thomas (2008): Das globale, finanzgetriebene Akkumulationsregime. In: *Z. Zeitschrift für marxistische Erneuerung*, 8, 23–35.
Scherrer, Christoph (2001): »Double hegemony«? State and class in American foreign economic policymaking. In: *Amerikastudien*, 46 (4), 573–591.
Scherrer, Christoph (2015): Regelsetzung im Welthandel: Schutz für die Starken. In: *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 95 (5), 315–318.
Schmalz, Stefan (2011): Eine kurze Geschichte des chinesischen Aufstiegs im kapitalistischen Weltsystem. In: *Kurswechsel*, 17 (1), 106–116.
Schmalz, Stefan (2019a): The three stages of Chinese capital export. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, 35 (4), 17–38.
Schmalz, Stefan (2019b): Wirtschaftskrieg um Hightech. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 64 (3), 7–10.
Schmalz, Stefan/Gräf, Helena/Köncke, Philipp/Schneidemesser, Lea (2022): Umkämpfte Globalisierung: Amerikanische und europäische Reaktionen auf Chinas Aufstieg im Hochtechnologiebereich. In: *Berliner Journal für Soziologie*, 32, 427–454.
Shieh, Shawn/Chow, Lowell/Huang, Zhong/Yue, Jinfei (2021): Understanding and mitigating social risks to sustainable development in China's BRI. Evidence from Nepal and Zambia. ODI Report. https://cdn.odi.org/media/documents/ODI_social_risks_BRI_Nepal_and_Zambia_final0104.pdf (Zugriff am 16.6.2022).
Shorrocks, Anthony/Davies, James/Lluberas, Rodrigo (2022): Global Wealth Databook 2022. Credit Suisse Research Institute. https://www.credit-suis

se.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/global-wealth-databook-2022.pdf (Zugriff am 15.6.2023).

Simon, Jenny (2018): Die Rolle Chinas in den aktuellen Auseinandersetzungen um den Operationsmodus. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 25 (2), 144–163.

Simon, Jenny (2022): Die Rolle des Staates in der Internationalisierung der chinesischen Finanzbeziehungen. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 52 (3), 385–408.

Simon, Jenny (2023): Chinese capitalism and the global economic order. The impact of China's rise on global economic regulation. In: Scherrer, Christoph/Garcia, Ana/Wullweber, Joscha (Hg.) Handbook on critical political economy and public policy. Celtenham: Edward Elgar Publishing, 232–246.

Sternfeld, Eva (2015): Die ökologischen Herausforderungen des chinesischen Wirtschaftswunders. In: Linke, Marlies/Sablowski, Thomas/Steinitz, Klaus (Hg.) China: Gesellschaftliche Entwicklung und Globale Auswirkungen. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung, 73–83.

Stutz, Malina/Kaiser, Jürgen (2019): China als Gläubiger von Staaten im Globalen Süden. Antiimperialistische Solidarität oder moderne Schuldenfalle? 7.10.2019. https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2019/10/Fachinfo-62.pdf (Zugriff am 4.6.2023).

SWIFT (2019): Beyond borders: China opens up to the world. The effects of globalisation on China and Belt and Road countries. RMB tracker, June 2019, special edition. https://www.swift.com/node/227391 (Zugriff am 4.6.2023).

The Global Economy (o.J.): China Economic Indicators. https://www.theglobaleconomy.com/China/ (Zugriff am 4.6.203).

The Global Economy (2019): China: Poverty at 5.50 USD per day. https://www.theglobaleconomy.com/China/poverty_ratio_high_range/ (Zugriff am 4.6.203).

The Global Economy (2021): Exports, billion dollars – Country rankings. https://www.theglobaleconomy.com/rankings/exports_dollars/ (Zugriff am 4.6.203).

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development (o.J.): UNCTAD stat. Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual. https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740 (Zugriff am 4.6.2023).

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development (2022): Global foreign direct investment flows over the last 30 years. 9.6.2022. https://unctad.org/data-visualization/global-foreign-direct-investment-flows-over-last-30-years (Zugriff am 4.6.2023).

USDT – US Department of the Treasury (2018): Major foreign holders of treasury securities. http://ticdata.treasury.gov/Publish/mfhhis01.txt (5.1.2018).

Walter, Carl E./Howie, Fraser J. T. (2011): Red capitalism. The fragile financial foundation of China's extraordinary Rise, Singapore: Wiley.

Weber, Isabella M. (2021): How China escaped shock therapy. The market reform debate. London/New York: Routledge.

Wemheuer, Felix (2019): Chinas große Umwälzung. Soziale Konflikte und Aufstieg im Weltsystem. Köln: PapyRossa.

Wübbeke, Jost/Meissner, Mirjam/Zenglein, Max J./Ives, Jaqueline/Conrad, Björn (2016): Made in China 2025. The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries. In: Merics – Mercator Institute for China Studies, 12.8.2016. https://merics.org/en/report/made-china-2025 (Zugriff am 4.6.2023).

Xi, Jinping (2017): Bericht auf dem XIX. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas (deutsche Übersetzung), 19.10.2017. http://frankfurt.china-consulate.gov.cn/det/zt/5/201712/t20171219_4028051.htm (Zugriff am 13.6.2023).

Yang, Li/Novokmet, Filip/Milanović, Branko (2019): From workers to capitalists in less than two generations. A study of Chinese urban elite. In: World Inequality Database working papers, 10/2019, Paris: WID.

Zenglein, Max/Kärnfelt, Maximilian (2019): China's caution about loosening cross-border capital flows. Fear of financial instability will continue to slow the liberalization of the capital account. In: Merics – Mercator Institute for China Studies, 19.6.2019. https://merics.org/en/report/chinas-caution-about-loosening-cross-border-capital-flows (Zugriff am 4.6.2023).

Zhou, Xiaochua (2009): Reform the international monetary system. Essay by Dr Zhou Xiaochuan, Governor of the People's Bank of China, 23 March 2009. In: BIS Review, 41/2009, Basel: Bank for International Settlements. https://www.bis.org/review/r090402c.pdf (Zugriff am 4.6.2023).

Technische Standards und globale Ungleichheit

Chinas Aufstieg zur Normungsweltmacht

Daniel Fuchs

Die internationale Normung von Produkten und Technologien ist eine Grundlage für Globalisierungsprozesse und wesentlich für die Regulation der kapitalistischen Weltwirtschaft. Technische Standards – vom Papierformat DIN A4 über die Maße von Frachtcontainern bis hin zur Netzarchitektur der 5G-Mobilfunktechnologie – dienen der Interoperabilität und Qualitätssicherung. Die Aushandlung dieser Standards ist zugleich von Profitinteressen transnational agierender Unternehmen und vom strategischen Kalkül staatlicher Akteur:innen geprägt: Wer die Standards für neue Technologien setzt, prägt und kontrolliert die Entwicklung der entsprechenden Märkte.

Vor diesem Hintergrund hat sich die internationale Normung in den vergangenen Jahren zu einem wichtigen Schauplatz der geopolitischen Rivalität zwischen den USA und der Volksrepublik (VR) China entwickelt. Die Konflikte um Standards im Bereich des 5G-Mobilfunks verdeutlichen, dass Chinas wachsender Einfluss auf zunehmenden Widerstand etablierter Akteur:innen im Globalen Norden stößt. Dieser Beitrag diskutiert die Gründe für Chinas wachsende Standardisierungsmacht sowie die Reaktionen darauf. Er geht außerdem der Frage nach, ob Chinas Aufstieg zur Normungsweltmacht die Chance für eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung bietet.

In den historischen Vorschlägen für eine New International Economic Order (NIEO) fanden technische Standards keine Erwähnung. In zukünftigen Debatten um eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung, so mein Argument, sollte der internationalen Normung jedoch ein zentraler Stellenwert beigemessen werden. Dazu erläutere ich im ersten Abschnitt den Begriff technische Standards und erkläre, wie diese als Machtressource in der Weltwirtschaftsordnung zu verstehen sind. Daran anknüpfend skizziere ich im zweiten Abschnitt die Struktur und Funktionsweise internationaler Normungsorganisationen als einer Sphäre der Weltwirtschaftsordnung, die

wesentlich ist für die Verstetigung globaler Ungleichheits- und Abhängigkeitsverhältnisse. Auf Basis qualitativer Feldforschung untersuche ich im Anschluss daran die Strategien Chinas, bestehende Machtverhältnisse im Bereich der internationalen Standardisierung aufzubrechen und als *latecomer* eigene Technologiestandards zu setzen. Daran anknüpfend analysiere ich im vierten Abschnitt die Reaktionen und Einhegungsversuche relevanter politischer und ökonomischer Akteur:innen in den USA und in Europa. Abschließend diskutiere ich, inwiefern der Aufstieg Chinas im Bereich der internationalen Normung zu einer Veränderung von Abhängigkeitsverhältnissen zwischen dem Globalen Norden und dem Globalen Süden beigetragen hat.

Technische Standards in der Weltwirtschaftsordnung

Technische Standards oder auch Normen[1] sind in unserem Alltag allgegenwärtig. Sie spielen eine integrale Rolle bei der Regulation und Reproduktion des globalen Kapitalismus. Laut der Definition des Deutschen Instituts für Normung (DIN) handelt es sich bei einer Norm um

> »ein Dokument, das Anforderungen an Produkte, Dienstleistungen oder Verfahren festlegt. Sie schafft somit Klarheit über deren Eigenschaften, erleichtert den freien Warenverkehr und fördert den Export. Sie unterstützt die Rationalisierung und Qualitätssicherung in Wirtschaft, Technik und Verwaltung. Sie dient der Sicherheit von Menschen und Sachen sowie der Qualitätsverbesserung in allen Lebensbereichen.« (DIN o.J.)

International harmonisierte Standards ermöglichen es, Produkte und Technologien über Hersteller- und Ländergrenzen hinweg zu verbreiten und anzuwenden (siehe Rühlig 2022). Sie sind daher »eine fundamentale technische Voraussetzung für gelingendes transnationales Wirtschaften« (ten Brink 2022: 171).

---

1 Während im englischen Sprachgebrauch einheitlich der Begriff *standards* Verwendung findet, wird im deutschen Sprachraum häufig zwischen den Begriffen »Standards« und »Normen« unterschieden. Dabei beruhen Normen »auf einem Konsensprozess ausgewiesener Expert[:inn]en und der Annahme durch eine anerkannte Institution« (Freimuth 2022: 22). In diesem vorliegenden Beitrag verwende ich beide Begriffe synonym.

Die Entwicklung und Ausverhandlung formaler Standards erfolgt in sogenannten Normungsorganisationen (*standards developing organization*, SDO). Dabei handelt es sich um in der Regel private Organisationen, die auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene existieren. Eine führende Rolle auf internationaler Ebene spielen dabei die 1947 gegründete Internationale Organisation für Normung (ISO) sowie die bereits 1906 etablierte Internationale Elektrotechnische Kommission (IEC). Für viele Produkte und Technologien haben diese de facto eine Monopolstellung bei der Festlegung technischer Standards – zusammen mit jüngeren Organisationen wie dem 1998 gegründeten, auf Mobilfunkstandards fokussierten »3rd Generation Partnership Project« (3GPP). Ausgehandelt werden technische Standards innerhalb dieser nicht-staatlichen Organisationen in erster Linie durch Vertreter:innen unterschiedlicher Industrieunternehmen, die miteinander konkurrieren. Der Prozess der technischen Standardisierung ist demnach eine Form der »transnational private governance« (Graz/Nölke 2007) – also eine von privaten Akteur:innen dominierte Regulation der Weltwirtschaft (siehe Büthe/Mattli 2011).

In historischen, aber auch in aktuellen Debatten über die Weltwirtschaftsordnung wurden und werden technische Standards sowie die institutionellen Rahmenbedingungen der Standardisierung kaum thematisiert. Dagegen spielte etwa die Forderung nach Technologietransfers und der globalen Teilhabe an technologischem Fortschritt in den Dokumenten zur NIEO durchaus eine prominente Rolle (UN 1974a, 1974b). Ein Grund mag sein, dass Standards bis in die 1980er Jahre primär auf nationalstaatlicher Ebene festgelegt wurden. SDO erlangten ihren weltweit dominanten Einfluss erst im Zuge der voranschreitenden neoliberalen Globalisierung. Doch bis heute nehmen »[die] Öffentlichkeit«, aber auch »Debatten über Unternehmensführung oder Entwicklungsökonomie nur wenig Notiz« (Freimuth 2022: 17) von der fundamentalen Bedeutung technischer Standardisierung. Technische Standards sind daher eine »unterschätzte Macht« (ebd.: 18). So sie überhaupt wahrgenommen werden, erscheinen sie als etwas objektiv Gültiges – und das trotz der in der Realität häufig »konfliktreiche[n] Einigungsverfahren« (ebd.: 19), die ihnen zugrunde liegen. In der Alltagswelt werden sich viele Menschen technischer Standards oft nur dann bewusst, wenn diese nicht existieren beziehungsweise wenn unterschiedliche Standards aufeinandertreffen. Auch in der wissenschaftlichen Forschung dominierte lange Zeit eine rein technisch-funktionale Sichtweise auf Standards und Standardisierung. Sozialwissenschaftliche Analysen zur »Macht der Standards« (Graz 2019)

sowie entsprechende Untersuchungen in der Internationalen Politischen Ökonomie sind weiterhin rar. Tatsächlich sind technische Standards eine für die Weltwirtschaftsordnung bedeutende ökonomische und politische Machtressource – sowohl für Unternehmen als auch in zwischenstaatlichen Beziehungen. Tim Rühlig (2022) spricht dabei von »technischer Standardisierungsmacht«, die vier Dimensionen habe:

In *wirtschaftlicher* Hinsicht und für die Profitinteressen (transnationaler) Unternehmen ist relevant, dass zahlreiche technische Standards auf patentierten Technologien basieren. Für derartige standardessenzielle Patente (SEP) existieren festgelegte Lizenzierungsverfahren, die eine faire Verbreitung der entsprechenden Standards ermöglichen sollen. Die damit verbundenen Lizenzgebühren können jedoch sehr hoch ausfallen und insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) eine bedeutende Einnahmequelle für Unternehmen darstellen (siehe Leiponen 2008; Rühlig 2022: 464–465).[2] Da der Besitz von SEP die Position von Unternehmen in globalen Wertschöpfungsketten stärken kann, gelten sie aus volkswirtschaftlicher Perspektive als »tools for maintaining value creation within a country« (van Laer et al. 2022: 10; siehe ten Brink 2022). Unmittelbar betriebswirtschaftlich relevant sind technische Standards zudem aufgrund sogenannter Anpassungskosten, mit denen Unternehmen konfrontiert sind, denen es nicht gelingt, ihre eigene Technologie als Standard durchzusetzen. Um weiterhin in der betroffenen Branche erfolgreich sein zu können, müssen Unternehmen ihre eigenen Produkte an die etablierten Standards anpassen (Rühlig 2022: 465).

In *rechtlicher* Hinsicht betont Rühlig (ebd.: 466), dass internationale Standards zwar »freiwillige technische Spezifikationen« sind, sie auf Grundlage des »Übereinkommens über technische Handelshemmnisse« der Welthandelsorganisation (WTO) aber zu einem Bestandteil internationalen Handelsrechts werden können. Zu den Regelungen der WTO gehört, dass Schiedsgerichte einzelne Staaten verurteilen können, wenn deren nationale Standards im Widerspruch zu internationalen technischen Standards stehen. Auch innerstaatlich können technische Standards »juristische Bedeutung erhalten«, wenn sie »in rechtlich bindende Dokumente« (ebd.) übernommen werden – also in staatliche Regulierungen.

2 Beispielsweise erwirtschaftete das schwedische Telekommunikationsunternehmen Ericsson 2017 mehr als 20 Prozent seiner Gewinne mit der Lizenzierung von Technologie (Rühlig 2022: 465).

Zur *sicherheitspolitischen* Dimension von Standards gehört Rühlig (ebd.) zufolge zum einen, dass diese Abhängigkeiten schaffen können, die wiederum politische Konsequenzen haben können. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist Chinas Engagement im Ausbau von Eisenbahnnetzwerken im Rahmen der 2013 initiierten Infrastrukturinitiative der »Neuen Seidenstraße« (auch Belt and Road Initiative oder BRI; siehe Rühlig/ten Brink 2001; Simon 2022): Gelten für Bahnstrecken nationale Standards der VR China, so die Argumentation, so sind auch die Wartung und der Ausbau dieser kritischen Infrastruktur an entsprechende chinesische Standards gebunden. Sicherheitspolitisch relevant sind laut Rühlig (2022: 467) zum anderen die potenziellen Auswirkungen international harmonisierter Standards auf den Bereich der Cybersicherheit. Angesichts der gegenwärtigen Konkurrenz um die Vorherrschaft in digitalen Technologien verweist Rühlig hierbei auf Unternehmen, die »Kenntnisse über sicherheitsrelevante Schwächen der verbauten Technologie [haben], einschließlich in Ländern, mit denen politische Spannungen bestehen« (ebd.).

Schließlich sieht Rühlig in der technischen Standardisierung auch eine Quelle *diskursiver* Macht. Da einmal etablierte technische Standards selten infrage gestellt werden, würden auch die in Technologie stets eingeschriebenen politischen und ethischen Werte normalisiert. Die erfolgreiche Setzung technischer Standards bringe Staaten und Unternehmen zudem Reputation: Wer in der Lage ist, internationale technische Standards zu setzen, werde tendenziell auch als Innovationsführer:in in diesem Bereich angesehen (ebd.: 468–469). Zusammengefasst sind technische Standards nicht nur ein wesentliches Fundament der gegenwärtigen Weltwirtschaftsordnung, sondern auch eine selten hinterfragte Quelle wirtschaftlicher, rechtlicher, (sicherheits-)politischer und diskursiver Macht. Liora Salter (1993: 106–107) führt dazu aus: »Standardization is like housework inasmuch as it is both essential and unrecognized in the constitution and reproduction of economic and class relationships.«

Internationale Standardisierung und Nord-Süd-Verhältnisse

Unternehmen und staatliche Akteur:innen haben die Rolle technischer Standards als Machtressource durchaus erkannt. Dementsprechend ist die internationale Standardisierung von der Konkurrenz zwischen verschiedenen Unternehmen und staatlichen Vertreter:innen geprägt. Das institutionelle Gefüge der internationalen Standardisierung, aber auch die dabei vorherrschenden

Praktiken tragen zu einer Verstetigung globaler Ungleichheits- und Abhängigkeitsverhältnisse bei. So wurde und wird Standardisierung dazu genutzt, »die Autorität des Zentrums über die Peripherie auszudehnen und zu konsolidieren« (Wood 2012: 83).[3]

Zumindest rhetorisch bekennen sich ISO, IEC und andere SDO zu Grundsätzen wie Offenheit und Inklusivität (Yates/Murphy 2019: 81–127). Das internationale Standardisierungswesen ist jedoch seit jeher von Akteur:innen aus dem Globalen Norden dominiert, insbesondere aus Europa und den USA (siehe u.a. Fuchs/Eaton 2022), während Akteur:innen aus dem Globalen Süden nur eine »passive, marginale Rolle« (Schott/Schaefer 2023: 3) spielen. Stepan Wood (2012: 86) charakterisiert die ISO und andere internationale Normungsorganisationen daher als »club for powerful economic actors«. Er führt aus:

> »Powerful economic interests based in the advanced industrialized economies use international standardization to consolidate and enhance their global advantage, and to regulate the terms on which developing countries and their firms are inserted into the global economy« (ebd.: 83).

Die marginalisierte Rolle von Staaten des Globalen Südens lässt sich exemplarisch am Beispiel der ISO darstellen. Die internationale Normungsarbeit innerhalb der in Genf ansässigen Organisation basiert auf einem nationalen Delegationsprinzip: Je eine Normungsorganisation pro Staat ist dort Mitglied. Deren Aufgabe ist es, die Vertretung sogenannter nationaler Interessen zu gewährleisten und zu koordinieren. Hierfür entsenden sie Expert:innen in die Gremien der ISO – in erster Linie Vertreter:innen von Industrieunternehmen. Aktuell sind 186 nationale Normungsorganisationen Mitglied der ISO. In den Schlüsselinstitutionen der ISO sind diese jedoch keineswegs gleichwertig repräsentiert. Der ISO Council und das Technical Management Board – zwei Führungsgremien, die strategische Entscheidungen darüber treffen, »was zu standardisieren und zu finanzieren ist« (Heires 2008: 360) – sind »von Industrieländern dominiert« (ebd.). Dasselbe gilt für die sogenannten technischen Komitees (TC), in denen die konkrete Normungsarbeit stattfindet, sowie für deren Leitungsgremien, die TC-Sekretariate. Wood (2012: 86) fasst zusammen: »The most influential roles in ISO are filled overwhelmingly by

3 Sofern nicht anders angegeben, sind alle deutschsprachigen Zitate aus englischen und chinesischen Quellen eigene Übersetzungen d. A.

representatives of the wealthiest countries, a much more lopsided distribution than found in most universal membership organisations.«

Diese marginalisierte Position von Akteur:innen aus dem Globalen Süden, die in der Literatur auch anhand des Begriffs *standardization gap* diskutiert wird (Weithmann 2017; Teleanu 2021), hat verschiedene Gründe (siehe Fuchs/Eaton 2022): Erstens setzt die Beteiligung an der Entwicklung von Standards in SDO ein hohes Maß an *technischer Expertise* sowie eine ausreichende *Infrastruktur* in den Bereichen Forschung und Entwicklung voraus. Selbst für viele Unternehmen im Globalen Norden ist dies eine große Herausforderung. Die überwiegende Mehrheit der Unternehmen im Globalen Süden verfügt aufgrund ihrer Stellung in globalen Wertschöpfungsketten nicht über die entsprechenden Ressourcen (Weithmann 2017: 83). Zweitens ist eine aktive Beteiligung in internationalen Normungsgremien mit hohen *finanziellen Kosten* verbunden, da die Entwicklung eines ISO-Standards gewöhnlich mehrere Jahre dauert (Heires 2008). Neben geringeren materiellen Ressourcen führt auch eine Reihe informeller Barrieren zu einer Marginalisierung von Akteur:innen aus dem Globalen Süden. Da Englisch im Bereich der internationalen Standardisierung die Lingua franca ist, müssen drittens nicht muttersprachliche Akteur:innen die *Sprache* inklusive dem entsprechenden *Fachvokabular* nahezu perfekt beherrschen, um effektiv an Entscheidungsfindungen teilhaben zu können. Teilnehmer:innen aus Ländern, deren ökonomische und politische Eliten kaum Englisch sprechen, sind dadurch im Nachteil (Wood 2012: 90–91; Weithmann 2017: 155). Viertens ist eine *umfassende Kenntnis der bestehenden Standards* notwendig, um in den entsprechenden Gremien wirksam argumentieren zu können. Auch hier sind Akteur:innen ohne entsprechendes historisch-institutionelles Wissen benachteiligt (Sherif 2015). Fünftens instrumentalisieren machtvolle Akteur:innen aus dem Globalen Norden die komplexen *organisationsinternen Spielregeln* der SDO zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen. Erfahrene Teilnehmer:innen nutzen etwa die Verfahrensregeln strategisch, um bestimmte Normungsvorschläge zu unterstützen oder deren Bearbeitung zu verzögern (Weithmann 2017: 83; Srivastava/Mainwaring 2022).

Aus institutioneller Sicht kommt hinzu, dass die Struktur und Verfahren internationaler Normungsorganisationen wie der ISO den *europäischen Standardisierungsansatz* begünstigen. Dieser ist formalisiert und zentralisiert: Staaten wie Frankreich oder Deutschland erteilen jeweils nur einer privaten Normungsorganisation die Lizenz, ihre nationalen Interessen auf europäischer und internationaler Ebene zu vertreten. Diese nationalen Normungsorganisationen koordinieren wiederum ihre Arbeit auf europäischer und internationa-

ler Ebene mit den jeweils anerkannten SDO, die jeweils ebenfalls nur eine nationale Normungsorganisation pro Staat als Mitglied akzeptieren (siehe Heires 2008; Srivastava/Mainwaring 2022). Diese »institutionelle Komplementarität« (Büthe/Mattli 2011: 13) erlaubt es, Interessen der nationalen Industrien in Europa innerhalb der ISO möglichst effektiv zur Durchsetzung zu verhelfen. Dies ist nicht nur ein Vorteil gegenüber Akteur:innen aus den USA, wo das Normungswesen deutlich stärker fragmentiert ist. Vor allem Staaten aus dem Globalen Süden, in denen Ressourcen für den Aufbau zentralisierter nationaler Normungsorganisation fehlen, sind benachteiligt. Insbesondere deutschen Unternehmen wurde es vor diesem Hintergrund möglich, im globalen Standardisierungswesen bis heute eine dominante Rolle einzunehmen.

Akteur:innen aus dem Globalen Süden kritisierten in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend diese ungleichen Machtverhältnisse in SDO. Die ISO reagierte darauf und begann Anfang der 2000er Jahre, sich verstärkt mit dieser Problematik auseinanderzusetzen. 2002 gründete sie etwa eine »Developing Country Task Force« und setzte konkrete Maßnahmen wie die Etablierung von Ausbildungsprogrammen um (Wood 2012). Im aktuellen »Aktionsplan« für 2021–2025 setzt sich die ISO zum Ziel, »Entwicklungsländer dabei zu unterstützen, sich effektiver in der Verwaltung und auf technischer Ebene im ISO-System zu beteiligen« (ISO 2021: 7). Da etablierte Akteur:innen aus dem Globalen Norden jedoch »ein allgemeines Interesse daran haben, neue Wettbewerber in Schach zu halten« (Schott/Schaefer 2023: 2), hat sich an den grundlegenden Machtverhältnissen in den SDO nur wenig verändert. Eine der wenigen Ausnahmen ist der zunehmende Einfluss der VR China.

China auf dem Weg zur Normungsweltmacht

2015 verkündete die chinesische Zentralregierung das Ziel, bis 2020 zu einer »Normungsweltmacht« zu werden (Staatsrat der Volksrepublik China 2015). Diese Zielsetzung ist eng mit den industriepolitischen Schwerpunkten der Staats- und Parteiführung unter Xi Jinping verknüpft (siehe Li 2018; Wang et al. 2014; Ernst 2011). Die ebenfalls 2015 veröffentlichten Strategien »Made in China 2025« und »Internet Plus« markieren eine neue Phase in den chinesischen Bemühungen, das exportorientierte und arbeitsintensive Wachstumsmodell durch eine innovationsgetriebene Wirtschaft mit hoher Wertschöpfung und Fokus auf Hochtechnologie zu ersetzen. Mit »Made in China 2025« will die Zentralregierung eine globale Vormachtstellung in ausge-

wählten Schlüsselsektoren (wie künstliche Intelligenz, Robotertechnik, Elektromobilität oder Biotechnologie) erlangen. Die industriepolitische Strategie »Internet Plus« soll zudem eine umfassende Digitalisierung der chinesischen Ökonomie erreichen und das wirtschaftliche Potenzial des Internets im Bereich der industriellen Fertigung sowie im Dienstleistungssektor ausschöpfen (siehe Zenglein/Holzmann 2019). Die politische Führung in Beijing sieht technische Standards als eine wichtige Machtressource und als wesentlich für die Erreichung ihrer Ziele an. Ein chinesischer Normungsexperte bestätigte mir, dass die Veröffentlichung der genannten Strategiepapiere 2015 zu einer deutlichen Steigerung der staatlichen Forschungsmittel zu technischen Standards in ausgewählten Sektoren führte.[4]

Historisch betrachtet geht die Entwicklung eines modernen chinesischen Standardisierungssystems zurück auf den Beginn des Prozesses von »Reform- und Öffnung« seit dem Ende der 1970er Jahre (siehe Simon in diesem Band). 1978 trat China der ISO bei. Angesichts der schrittweisen wirtschaftlichen Öffnung mit dem Ziel, sich als Exporteurin auf dem Weltmarkt zu positionieren, setzte die VR China in den 1980er und 1990er Jahren darauf, »das Normungsmanagement zu stärken und die Übernahme und Akzeptanz internationaler Normen zu beschleunigen« (Weithmann 2022: 146–147). Ausdruck dessen war unter anderem das erste chinesische Normungsgesetz von 1988. Mit dem WTO-Beitritt Chinas 2001 und dem wachsenden staatlichen Fokus auf die technologische Innovationsfähigkeit des Landes seit Beginn der 2000er Jahre gewann dann die eigene Standardsetzung auf internationaler Ebene strategische Bedeutung. Dabei trafen chinesische Standardexpert:innen bereits frühzeitig auf den Widerstand etablierter Akteur:innen aus dem Globalen Norden. Das wohl bekannteste Beispiel hierfür ist der gescheiterte Versuch, einen in China entwickelten WLAN-Standard (WLAN Authentication and Privacy Infrastructure, WAPI) auf internationaler Ebene zu verankern und damit Wi-Fi als internationalen WLAN-Standard zu verdrängen. Chinesische Vertreter:innen konnten sich trotz mehrmaliger Anläufe 2004 und 2009 in ISO und IEC nicht gegen eine Allianz globaler Tech-Unternehmen durchsetzen und mussten ihren Normungsvorschlag letztlich zurückziehen (Murphree/Breznitz 2018).

Solche Erfahrungen des Scheiterns in der internationalen Standardsetzung trugen dazu bei, dass der Parteistaat die Reform des chinesischen

4 Interview d. A. mit einem chinesischen Normungsexperten vom 23. September 2020.

Standardisierungswesens in den letzten zehn Jahren weiter vorantrieb. Historisch gewachsen verfolgt die VR China einen Standardisierungsansatz, in dem staatliche Steuerung zentral ist: An der Spitze der nationalen Normung steht die staatliche »Standardization Administration of China« (SAC), die auf nationaler und internationaler Ebene die Standardisierungsarbeit koordiniert. Auch Ministerien, vor allem das Ministerium für Industrie und Informationstechnik, spielen im chinesischen Normungssystem eine zentrale Rolle (Weithmann 2017: 137–139). Jüngere Reformen des Standardisierungswesens seit 2014 legten den Schwerpunkt allerdings eher auf eine Stärkung der Rolle des Marktes. Dies gipfelte im chinesischen Normungsgesetz von 2017, das den Anteil der von staatlichen Institutionen entwickelten und verbindlichen Normen reduzierte und stattdessen die Standardisierung über Industrieverbände stärkte. Die im Oktober 2021 veröffentlichte nationale Standardisierungsstrategie betont zudem die Notwendigkeit einer weiteren Ausweitung der Rolle des Privatsektors. Diese soll das chinesische Standardisierungssystem kompatibler machen zu den privatwirtschaftlich dominierten Ansätzen in der internationalen Normung (siehe ZK der KPCh/Staatsrat der Volksrepublik China 2021).

Diese Entwicklung bedeutet jedoch keineswegs ein Ende der staatlichen Kontrolle über das chinesische Standardisierungssystem. Der Parteistaat koordiniert weiterhin wesentliche Aspekte der Standardisierungsarbeit und stellt erhebliche materielle Ressourcen für den gezielten Aufbau technischer Expertise im Bereich der Standardsetzung bereit. Mit vereinfachten Zertifizierungs- und Zulassungsverfahren stellt er sicher, dass Innovationen in Kerntechnologien frühzeitig in den Standardisierungsprozess eingebracht und auf dem chinesischen Markt gewinnbringend kommerzialisiert werden können. Zudem fördert die Partei- und Staatsführung gezielt den Aufbau sogenannter nationaler Champions, die wiederum den Einfluss chinesischer Standards auf internationaler Ebene erhöhen sollen (siehe Rühlig 2022: 476–479).

Chinas Doppelstrategie auf internationaler Ebene

International verfolgt China auf dem Weg zur Normungsweltmacht eine Doppelstrategie (siehe Fuchs/Eaton i. E.). Einerseits sind chinesische Akteur:innen bestrebt, ihren Einfluss in den bestehenden internationalen Normungsorganisationen weiter auszubauen. Andererseits versucht der Parteistaat, Stan-

dards chinesischer Unternehmen auch abseits der etablierten SDO international zu verankern, insbesondere im Rahmen der BRI.

Das Engagement chinesischer Unternehmen in Organisationen wie ISO, IEC oder 3GPP wird von der Staatsführung nicht nur durch finanzielle Mittel, sondern auch über quantitative Zielvorgaben für die Einreichung von Normungsvorschlägen gefördert (Rühlig 2022: 477). Angesichts der beschriebenen Hürden für Vertreter:innen aus Staaten des Globalen Südens verfolgen sie damit auch explizit das Ziel, sich die formellen wie informellen Spielregeln der SDO anzueignen. Ein in der Normung tätiger chinesischer Ingenieur erklärte dazu:

> »Die SAC möchte, dass sich chinesische Normungsexperten so schnell wie möglich im Bereich der globalen Normung einbringen. […]. Sobald es in China eine neue Technologie gibt, wird die SAC [Normungsexpert:innen] fragen, ob sie die Normungsqualität verbessern und in der ISO aktiv sein wollen, um dort auch eine Ausbildung zu erhalten. Die ISO […] hat ihre eigenen Spielregeln, und diese Spielregeln müssen erlernt werden. Deshalb unternimmt die SAC große Anstrengungen, um Leute in die ISO zu schicken, damit sie die Regeln lernen.«[5]

Zur Überwindung der bestehenden Barrieren und die effektive Partizipation an der internationalen Standardisierung setzt China gezielt auf Kooperation und Austausch mit einflussreichen Staaten des Globalen Nordens. Ein Beispiel hierfür ist die seit 2015 bestehende deutsch-chinesische Partnerschaft bei der Entwicklung technischer Standards im Bereich Industrie 4.0. Das Ziel ist es, gemeinsame Vorschläge für Standards zu entwickeln. Mehr als 100 chinesische und deutsche Normungsexpert:innen tauschten sich hierzu in den vergangenen Jahren in Fachgruppen zu Themen wie IT-Sicherheit, künstliche Intelligenz oder vorausschauende Wartung aus. Chinesische Akteur:innen sehen darin eine Chance, sich nicht nur technische Expertise anzueignen, sondern von den Deutschen auch den Umgang mit informellen Spielregeln und Praktiken innerhalb von SDO zu lernen (siehe Fuchs/Eaton 2022). Darüber hinaus versucht China mit derartigen Kooperationen auch, in Organisationen wie der ISO gewichtige Verbündete zu gewinnen (siehe ebd.; Gabler/Schädler 2022). Diese Form des strategischen Lernens verfolgt China auch in Ostasien, konkret in der Zusammenarbeit mit Japan und Südkorea (Zoo et al. 2015). Dies hat

5 Interview d. A. mit einem chinesischen Normungsexperten vom 24. August 2020.

bisher zwar nicht zur Etablierung einer regionalen ostasiatischen Normungsorganisation geführt, doch haben entsprechende Kooperationsinitiativen zwischen den drei Staaten ebenfalls eine erfolgreiche Anerkennung gemeinsam erarbeiteter Standards in der ISO ermöglicht (Fuchs/Eaton i. E.).

Abbildung 1: Anzahl geführter Sekretariate, ISO und IEC (Stand Juni 2023).

Quelle: Websites von ISO und IEC, Juni 2023.

Das staatlich geförderte und koordinierte Engagement chinesischer Unternehmen war bislang bemerkenswert erfolgreich. Zum einen stehen chinesische Akteure zunehmend an der Spitze internationaler SDO. 2008 und 2013 wurde China permanentes Mitglied in zwei zentralen Führungsgremien der ISO (Seaman 2020: 20). Von 2015 bis 2018 stellte China mit Zhang Xiaogang sogar erstmals den Präsidenten der ISO. Seit 2020 amtiert beim IEC mit Shu Yinbiao ebenfalls erstmalig ein chinesischer Präsident. Zum anderen beteiligt sich China auch stärker an der konkreten Normungsarbeit in den technischen Komitees (TC). In der ISO war China beispielsweise im Juni 2023 an 755 dieser TC beteiligt. Diese Zahl ist höher als die aller anderen ISO-Mitglieder. Vor allem jedoch wuchs die Zahl der von China geführten TC-Sekretariate, wiewohl China hier weiterhin hinter den mächtigsten Akteur:innen des Globalen Nordens liegt (siehe Abbildung 1). In der Generalversammlung des 3GPP verfügen chi-

nesische Unternehmen mittlerweile über etwa ein Viertel aller Stimmen – und europäische Akteur:innen insgesamt über etwa ein Drittel der Stimmen (ten Brink 2022; Rühlig 2022).

Das Beispiel der Standardisierung neuer Mobilfunktechnologie verdeutlicht, dass es führenden chinesischen Telekommunikationsunternehmen gelungen ist, ihren Anteil an SEP-Deklarationen zu erhöhen. Obwohl China insgesamt »beim Besitz von SEP weiterhin deutlich hinter den USA, Europa und Japan zurückliegt« (Ernst 2017: 22) stellt gerade die 5G-Technologie – also das »Symbol für die vernetzte Welt von morgen« (Sandl 2022: 114) – die Vormachtstellung von Konzernen aus dem Globalen Norden infrage (siehe ten Brink 2022). Anfang 2020 entfielen etwa 33 Prozent aller deklarierten 5G-Patentfamilien auf chinesische Unternehmen – weitere 27 Prozent auf koreanische, 17 Prozent auf europäische und 14 Prozent auf US-amerikanische Konzerne. Besonders relevant sind in diesem Bereich die beiden Unternehmen Huawei und ZTE (Pohlmann et al. 2020). Huawei ist auch das Unternehmen, das bei der 3GPP am meisten 5G-Standardbeiträge einreicht: Laut einer Studie vom Februar 2021 rangierte Huawei mit 17,6 aller Beiträge vor Ericsson (14,5 Prozent), Nokia (10 Prozent), Samsung (6,7 Prozent), Qualcomm (6,7 Prozent) und ZTE (6 Prozent) (IPlytics 2021: 7).

Neben dem intensivierten Engagement in internationalen SDO versucht China in den vergangenen Jahren auch verstärkt, eigene nationale Standards in anderen Staaten des Globalen Südens zu verankern. Diese Strategie beschreibt das Schlagwort »Chinese standards going global« (*Zhongguo biaozhun zou chu qu*). Einen besonderen Stellenwert nimmt dabei die BRI ein. In zwei »Aktionsplänen« gab man 2015 und 2017 das Ziel aus, in Staaten entlang der »Neuen Seidenstraße« die Anerkennung chinesischer Normen zu fördern und die gemeinsame Entwicklung von Standards zu koordinieren (Seaman 2020).

Der chinesische Parteistaat setzt dabei in erster Linie auf bilaterale Kooperationsabkommen. Bis Ende 2021 schloss die SAC nach eigenen Angaben insgesamt 44 bilaterale Abkommen mit 36 Staaten ab, darunter Kasachstan, Tadschikistan und Kirgistan (SAC 2021). Viele dieser Abkommen konzentrieren sich auf die Harmonisierung von Standards in spezifischen Sektoren oder für bestimmte Infrastrukturprojekte. Im Falle Kirgistans betrifft dies etwa Standards für Ölpipelines (Lee et al. 2022). Daneben wurden auch einige multilaterale Initiativen ins Leben gerufen. So unterzeichnete die chinesische Zentralregierung etwa 2017 gemeinsam mit zwölf anderen Staaten eine Erklärung zur »Joint Initiative on Boosting Standard Cooperation to Promote the Belt and Road Initiative«. Diese soll a) einen Informationsaustausch über Standards

und Standardisierungsansätze, b) einen Austausch von Standardisierungsexpert:innen sowie c) die Harmonisierung von Standards und die gemeinsame Entwicklung internationaler Standards fördern (Xu 2017).

Um die Zusammenarbeit zu erleichtern und die Übernahme chinesischer Standards in anderen Staaten voranzutreiben, arbeiten staatliche Institutionen in China auch intensiv an der Übersetzung chinesischer Normen in diverse Fremdsprachen. Bis November 2019 wurden nach offiziellen Angaben bereits 580 chinesische Standards ins Englische sowie in weitere Sprachen übersetzt (China Standardization 2019: 21). Zudem wurde eine Reihe von Ausbildungszentren eingerichtet, um die Standardisierungskompetenz in Entwicklungsländern zu fördern. Nach Angaben des SAC konnten hierdurch bis 2021 mehr als 800 Standardisierungsexpert:innen aus 90 Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas geschult werden (SAC 2021).

Darüber hinaus signalisierte der chinesische Parteistaat in den vergangenen Jahren die Absicht, eine neue Standardisierungsorganisation zu etablieren, ein sogenanntes »BRI Regional Standards Forum«. Es soll unter chinesischer Leitung die Entwicklung regionaler Standards für die BRI vorantreiben. Offizielle Dokumente erwähnen allerdings eine solche regionale SDO, die potenziell in Konkurrenz zu etablierten Institutionen wie der ISO stünde, nicht mehr. Chinas nationale Standardisierungsstrategie von 2021 hält zwar an dem Ziel fest, »die Zusammenarbeit mit BRI-Staaten im Bereich der Standardisierung aktiv zu fördern« (ZK der KPCh/Staatsrat der Volksrepublik China 2021), doch Pläne für ein BRI Regional Standards Forum scheinen zumindest vorerst nicht mehr auf der Agenda der chinesischen Führung zu stehen. Bereits die ursprüngliche Ankündigung sorgte bei Standardisierungsexpert:innen in Europa für »viel Gesprächsstoff«[6]. Für diese wäre ein chinesischer »Alleingang« ein »Horrorszenario«[7]. Sicher ist, dass es China im Rahmen der BRI bisher gelang, nationalen chinesischen Standards auch jenseits der vorherrschenden internationalen SDO zu mehr Einfluss zu verhelfen.

Reaktionen und Interessensgegensätze im Globalen Norden

Chinas wachsende Standardisierungsmacht bekommt im Kontext zunehmender geopolitischer Spannungen besondere Aufmerksamkeit aus dem

6 Interview d. A. mit einer Vertreterin einer europäischen SDO vom 5. Juli 2022.

7 Interview d. A. mit einem deutschen Forscher und Standardisierungsexperten vom 28. Juli 2020.

Globalen Norden. Die Infragestellung der Vorherrschaft US-amerikanischer und europäischer Akteur:innen in der internationalen Normung gab Anlass zu einer ganzen Reihe gegen China gerichteter Vorwürfe: China habe, so ein häufig wiederholtes Argument, einseitig zu einer Politisierung der Standardsetzung beigetragen, indem es Standards als politisches Werkzeug einsetze. Der staatszentrierte Standardisierungsansatz unterminiere die von privaten Unternehmensinteressen dominierte Standardisierung in der EU und in den USA (siehe Rühlig 2021). Die massive finanzielle Unterstützung und strategische Koordination durch den chinesischen Staat widerspreche »europäischen Werten« (Gabler 2021) und schaffe einen »asymmetrischen Wettbewerb« (La Bruyère 2022: 57). Chinesischen Akteur:innen innerhalb internationaler SDO wird zudem unfaires Verhalten vorgeworfen. Dies untergrabe den historischen Grundsatz einer auf Konsens basierenden Normung. Bei der 3GPP bezieht sich dies etwa auf das vorab koordinierte Abstimmungsverhalten (*bloc voting*) chinesischer Unternehmensvertreter:innen (ebd.). Weitere Vorwürfe lauten: Die Verankerung chinesischer Standards im Rahmen der BRI trage zu einer Fragmentierung internationaler Standardisierung bei; Chinas Einfluss bei der Standardisierung der 5G-Technologie und bei weiteren digitalen Zukunftstechnologien berge sicherheitspolitische Gefahren für liberale Demokratien im Globalen Norden (siehe etwa Lewis 2018). Nicht zuletzt befürchtet man, dass die chinesische Technologieführerschaft in strategischen Bereichen gezielt »Abhängigkeiten erzeugen« soll (Fraunhofer-Gesellschaft 2021).

Diese Vorwürfe und Kritikpunkte bilden den diskursiven Rahmen für konkrete institutionelle Versuche, Chinas neue Rolle als globaler *standard maker* einzuhegen. Die US-amerikanische Regierung bemüht sich in führender Rolle um eine internationale Allianz sogenannter gleichgesinnter Partner, um Chinas wachsender Normungsmacht entgegenzuwirken und diese einzudämmen – beispielsweise im 2021 zusammen mit der Europäischen Kommission gegründeten »US-EU Trade and Technology Council«, das sich unter anderem gemeinsamen Ansätzen zur Standardisierung digitaler Technologien widmet (Eaton et al. 2022).

Es ist jedoch fraglich, ob derlei Bemühungen tatsächlich zu einer Einhegung Chinas führen können. Zweifel sind vor allem angebracht, weil zwischen europäischen und US-amerikanischen Standardisierungsexpert:innen bemerkenswerte Meinungsverschiedenheiten bezüglich des Umgangs mit China bestehen (siehe ebd.). Europäische Akteur:innen begrüßen einerseits die gewachsene staatliche Aufmerksamkeit für die neue Rolle Chinas im Be-

reich der internationalen Standardisierung. Sie erwarten sich davon nicht nur eine genauere Beobachtung der chinesischen Aktivitäten, sondern auch eine verstärkte finanzielle Unterstützung für das Engagement europäischer Unternehmen in internationalen SDO. Ein Unternehmensvertreter kommentierte dies mit den Worten: »Wir vermuten, dass viele chinesische Unternehmen nichts für ihre Ausgaben für die Normung bezahlen. Es ist teuer für uns, Leute dorthin zu schicken. Wir würden uns auf jeden Fall steuerliche Anreize oder etwas Ähnliches wünschen.«[8] Andererseits befürchten europäische Unternehmen und SDO-Repräsentant:innen, dass gegen China gerichtete Initiativen zu einer Fragmentierung des internationalen Standardisierungswesens führen könnten. Exemplarisch erklärte hierzu eine führende deutsche Standardexpertin:

> »[W]ir wollen nicht, dass China einfach nur versucht, die internationale Normung als Sprungbrett zu nehmen, um seine nationalen Normen hier weltweit zu etablieren […]. Sondern wir wollen auch, dass China sich als Teil der ISO fühlt, eine gewisse Verbundenheit und auch Verpflichtung der ISO gegenüber sieht, und dass wir im Dialog mit China auch die ISO so gestalten, dass auch die Chinesen sagen können: ›Ja, ISO ist unsere Normungsorganisation, in der wir uns vorstellen können, dass Normen erarbeitet werden, die in China von Relevanz sind und übernommen werden können.‹ […] Es gab eine Zeit, wo man immer gesagt hat: ›Oh mein Gott, die Chinesen kommen, jetzt machen wir schnell alle Türen zu und die Fenster schließen wir auch noch. Dadurch halten wir die Chinesen draußen.‹ Dann hat man gesehen: Dann machen die Chinesen ihr eigenes Ding. Dann hat man gesagt: ›Um Gottes willen, jetzt machen sie ihr eigenes Ding.‹ Aber was sollen die Chinesen denn machen, wenn wir alle Türen und Fenster verschließen?«[9]

Viele europäische Akteur:innen argumentieren für eine solche zwar kontrollierte, dennoch aber verstärkte Integration Chinas in bestehende internationale Normungsorganisationen. Diese Positionierung beruht letztlich auf verschiedenen strukturellen Faktoren. Zum einen geht es darum, die Interessen jener Exportunternehmen zu sichern, die besonders stark vom chinesischen Absatzmarkt und damit auch von harmonisierten Standards abhängig sind.

---

8 Interview d. A. mit einem Vertreter eines europäischen Telekommunikationsunternehmens vom 17. August 2022.

9 Interview d. A. mit einer Vertreterin einer deutschen Normungsorganisation vom 2. September 2020.

Zum anderen nehmen europäische Unternehmen wie erwähnt nicht nur gegenüber dem Globalen Süden, sondern auch im Vergleich zu US-amerikanischen Konzernen bis heute eine besonders dominante Rolle in den etablierten internationalen SDO ein. Jegliche Schritte in Richtung eines Bedeutungsverlusts dieser traditionellen SDO werden daher als potenzielle Beeinträchtigung europäischer Standardisierungsmacht wahrgenommen (Fuchs/Eaton 2022; Eaton et al. 2022).

Ausblick: Alte und neue Abhängigkeiten in der Normung

Die skizzierten Reaktionen im Globalen Norden vermitteln einen Eindruck von den Herausforderungen und Widerständen, mit denen Akteur:innen aus dem Globalen Süden konfrontiert sind, wenn sie bestehende Machtverhältnisse in der internationalen Normung infrage stellen. Aber inwiefern kann Chinas Aufstieg zur Normungsweltmacht überhaupt als Vorbild für den Globalen Süden dienen? Diese Frage möchte ich in diesem abschließenden Ausblick kursorisch diskutieren.

Sieht man von spezifischen, nicht replizierbaren Bedingungen und Charakteristika des chinesischen Entwicklungsmodells ab (siehe Simon in diesem Band), so können bestimmte Elemente des chinesischen Aufstiegs zur Normungsweltmacht anderen Staaten der (Semi-)Peripherie zumindest eine gewisse Orientierung bieten. Dies betrifft erstens die zentrale Rolle strategischer staatlicher Koordination, also etwa die Bereitstellung staatlicher Ressourcen für technologische Innovationsfähigkeit und Standardisierungsarbeit im Rahmen klarer industriepolitischer Zielsetzungen. Dass dies nicht notwendigerweise an ein autoritäres Einparteiensystem gebunden ist, zeigt das Beispiel Südkoreas, eines anderen erfolgreichen *latecomers*, dessen Ausbau von Standardisierungsmacht ebenfalls auf staatlicher Koordination und strategischer Planung beruhte (siehe Kwak et al. 2011). Zweitens ist die Bedeutung bilateraler und multilateraler Kooperationen sowie der Koordination auf regionaler Ebene hervorzuheben. Die Kooperation mit etablierten und erfahrenen Akteur:innen aus der internationalen Normung kann auch anderen Staaten des Globalen Südens eine Chance auf die Aneignung technischer Expertise bieten. Regionale Formen der Koordination können vor allem kleineren Staaten dabei helfen, ihren Interessen mehr Nachdruck zu verleihen (Srivastana/Mainwaring 2022). Drittens verweisen die Erfahrungen chinesischer Akteur:innen auf die Bedeutung eines aktiven Engagements

in internationalen SDO. Trotz weiter bestehender Machtungleichheiten im Standardisierungswesen ermöglicht diese Beteiligung überhaupt erst eine Aneignung der formellen wie informellen Regeln der jeweiligen Organisationen.

Dennoch muss betont werden, dass Chinas wachsende Standardisierungsmacht per se keine egalitäreren Nord-Süd-Verhältnisse in der internationalen Normung impliziert. Während es China gelang, die Abhängigkeit von technischen Standards des Globalen Nordens zu verringern, führt die Verankerung chinesischer Normen auf internationaler Ebene oder in bilateral verhandelten Infrastrukturprojekten nicht notwendigerweise zu mehr Autonomie für Staaten im Globalen Süden. Durch die beschriebenen *Lock-In*-Effekte werden vielmehr neue Abhängigkeiten geschaffen. Das ist auch ein Grund dafür, dass Staaten entlang der »Neuen Seidenstraße« nicht immer dazu bereit sind, Standards chinesischer Unternehmen zu übernehmen (siehe etwa Xu et al. 2021). Abgesehen davon hat der gewachsene Einfluss Chinas bisher strukturell nichts an den ungleichen Machtverhältnissen in internationalen SDO geändert.

Die Überwindung der Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Globalem Norden und Süden in der internationalen Normung sollte daher bei Überlegungen zu einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung der Zukunft – einer NIEO^2 – eine zentrale Rolle spielen. Anders als in der NIEO von 1974 sollten die fundamentale Bedeutung technischer Standards für die Weltwirtschaftsbeziehungen sowie ihr Charakter als Machtressource in einer NIEO^2 klar adressiert werden. Darüber hinaus sollte eine NIEO^2 konkrete Vorschläge für Reformen des internationalen Standardisierungswesens erarbeiten.

Die kritische Forschung zum Status quo der internationalen Normung bietet hierfür einige Ansatzpunkte: erstens eine proaktive Öffnung von Leitungsgremien in internationalen SDO für Teilnehmer:innen aus dem Globalen Süden sowie eine stärkere Förderung ihres aktiven Engagements bei der konkreten Standardisierungsarbeit. Neben der Bereitstellung entsprechender finanzieller Ressourcen sollte dies auch eine Ausweitung entsprechender Ausbildungsprogramme umfassen – gemeinsam mit erfahrenen Expert:innen aus dem Bereich der internationalen Normung (Wood 2012). Zweitens sollte die Regulation standardessenzieller Patente überdacht werden. Um den Einfluss von Profitinteressen auf die Ausarbeitung von Standards abzuschwächen und die ökonomische Abhängigkeit des Globalen Südens zu reduzieren, ist etwa die Einführung eindeutiger Preisobergrenzen bei Lizenzgebühren überlegenswert (Ernst 2017). Drittens sollte – und das ist der grundlegendste

Punkt – die Festlegung technischer Standards nicht primär miteinander konkurrierenden (Privat-)Unternehmen überlassen werden. Stattdessen sollten noch mehr Anstrengungen unternommen und Anreize geschaffen werden, um für eine heterogenere Zusammensetzung von Normungsgremien zu sorgen und die Transparenz von Aushandlungsprozessen zu erhöhen. Nicht profitorientierte, zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaftler:innen sollten stärker eingebunden und die Aufbereitung entscheidungsrelevanter Informationen stärker vorangetrieben werden – etwa durch entsprechende finanzielle Förderungen (Teleanu 2021). Gerade weil in technischen Standards immer auch politische und ethische Werte ein- und festgeschrieben werden, gilt es, Bedingungen dafür zu schaffen, dass über Technologien der Zukunft auf Basis einer breiteren gesellschaftlichen Partizipation im Globalen Norden *und* Süden entschieden wird.

Literatur

Büthe, Tim/Mattli, Walter (2011): The new global rulers. The privatization of regulation in the world economy. Princeton/Oxford: Princeton University Press.

China Standardization (2019): 田世宏讲述中国标准化70年历程 (Tian Shihong on 70 Years of Chinese Standardization). In: 中国标准化 (China Standardization), 10, 8–21.

DIN – Deutsches Institut für Normung (o.J.): DIN – kurz erklärt. https://www.din.de/de/ueber-normen-und-standards/basiswissen (Zugriff am 30.5.2023).

Eaton, Sarah/Fuchs, Daniel/Triolo, Paul (2022): The EU-US Trade and Technology Council reaches a crossroads. In: *Internationale Politik Quarterly*, 1.12.2022. https://ip-quarterly.com/en/eu-us-trade-and-technology-council-reaches-crossroads (Zugriff am 30.5.2023).

Ernst, Dieter (2011): Indigenous innovation and globalization: The challenges for China's standardization strategy. UC Institute on Global Conflict and Cooperation and the East-West Center. https://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/private/ernstindigenousinnovation.pdf (Zugriff am 30.5.2023).

Ernst, Dieter (2017): China's standard-essential patents challenge. From latecomer to (almost) equal player? Waterloo: Centre for International Governance Innovation.

Fraunhofer-Gesellschaft (2021): Wer sie gestaltet, beherrscht den Markt: Normen und Standards. April 2021. https://www.fraunhofer.de/content/dam/zv/de/ueber-fraunhofer/wissenschaftspolitik/Positionen/Positionspapier%20Normen_und_Standards.pdf (Zugriff am 30.5.2023).

Freimuth, Joachim (2022): Die unterschätzte Macht technischer Normen. In: Freimuth, Joachim/Kaiser, Sieglinde/Schädler, Monika (Hg.), Normungs- und Standardisierungsstrategien in China und Indien. Im Spannungsfeld von Industrie- und Geopolitik und Implikationen für Europa. Wiesbaden: Springer Gabler, 17–64.

Fuchs, Daniel/Eaton Sarah (2022): Diffusion of practice: The curious case of the Sino-German technical standardisation partnership. In: *New Political Economy*, 27 (6), 958–971.

Fuchs, Daniel/Eaton, Sarah (i. E.): The role of practice diffusion in China's two-pronged engagement in global technical standardisation. In: *China Information*.

Gabler, Sibylle (2021): Internationale Normung und Standardisierung im Bereich neuer Technologien als Teil des gepolitischen Wettbewerbs. 7.6.2021. https://www.bundestag.de/resource/blob/846438/5165a1089417d56629aef3d539844d12/Praesentation-Sibylle-Gabler-data.pdf (Zugriff am 30.5.2023).

Gabler, Sibylle/Schädler, Monika (2022): Deutsch-chinesische Kooperation in der Normung. In: Freimuth, Joachim/Kaiser, Sieglinde/Schädler, Monika (Hg.), Normungs- und Standardisierungsstrategien in China und Indien. Im Spannungsfeld von Industrie- und Geopolitik und Implikationen für Europa. Wiesbaden: Springer Gabler, 199–206.

Graz, Jean-Christophe (2019): The power of standards. Hybrid authority and the globalisation of services. Cambridge: Cambridge University Press.

Graz, Jean-Christophe/Nölke, Andreas (Hg.) (2007): Transnational private governance and its limits. London/New York: Routledge.

Heires, Marcel (2008): The International Organization for Standardization (ISO). In: *New Political Economy*, 13 (3), 357–367.

IPlytics (2021): Who is leading the 5G patent race? A patent landscape analysis on declared SEPs and standards contributions. Februar 2021. https://www.iplytics.com/de/report/5g-patent-race-02-2021 (Zugriff am 30.5.2023).

ISO – International Organization for Standardization (2021): ISO action plan for developing countries 2021–2025. https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100374.pdf (Zugriff am 30. 5.2023).

Kwak, Jooyoung/Lee, Heejin/Fomin Vladislav V. (2011): Government coordination of conflicting interests in standardisation: Case studies of indigenous ICT standards in China and South Korea. In: *Technology Analysis & Strategic Management*, 23 (7) 789–806.

La Bruyère, Emily de (2022): Setting the standards: Locking in China's technological influence. In: La Bruyère, Emily de/Strub, Doug/Marek, Jonathon (Hg.), China's digital ambitions. A global strategy to supplant the liberal order. The National Bureau of Asian Research, https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/sr97_chinas_digital_ambitions_mar2022.pdf (Zugriff am 30.5.2023), 49–71.

Laer, Maximilian van/Blind, Knut/Ramel, Florian (2022): Standard essential patents and global ICT value chains with a focus on the chatching-up of China. In: *Telecommunications Policy*, 46 (2), 1–15.

Lee, John/Zhang, Eric/Creemers, Rogier (2022): China's standardisation system – trends, implications and case studies in Emerging Technologies. Leiden: Leiden Asia Centre.

Leiponen, Aija Elina (2008): Competing through cooperation: The organization of standard setting in wireless telecommunications. In: *Management Science*, 54 (11), 1904–1919.

Li, Ling (2018): China's manufacturing locus in 2025: With a comparison of »Made in China 2025« and »Industry 4.0«. In: *Technological Forecasting and Social Change*, 135, 66–74.

Murphree, Michael/Breznitz, Dan (2018): Indigenous digital technology standards for development: The case of China. In: *Journal of International Business Policy* 1 (3), 234–252.

Pohlmann, Tim/Blind, Knut/Heß, Philipp (2020): Studie zur Untersuchung und Analyse der Patentsituation bei der Standardisierung von 5G. Berlin: IPlytics & Technische Universität Berlin.

Rühlig, Tim (2021): The shape of things to come: The race to control technical standardisation. European Union Chamber of Commerce in Europe. https://static.europeanchamber.com.cn/upload/documents/documents/The_Shape_of_Things_to_Come_English_Final%5b966%5d.pdf (Zugriff am 30.5.2023).

Rühlig, Tim (2022): Die neue technische Standardisierungsmacht China – eine Herausforderung für Europa. In: Freimuth, Joachim/Kaiser, Sieglinde/Schädler, Monika (Hg.), Normungs- und Standardisierungsstrategien in China und Indien. Im Spannungsfeld von Industrie- und Geopolitik und Implikationen für Europa. Wiesbaden: Springer Gabler, 461–483.

Rühlig, Tim N./ten Brink, Tobias (2021): The externalisation of China's technical standardization approach. In: *Development and Change* 52 (5), 1196–1221.

SAC – Standardization Administration of China (2021): 架设标准之桥,联通»一带一路« (Building a bridge of standards, connecting the »Belt and Road«). https://www.sac.gov.cn/zt/jdbn/bzgs/202108/t20210804_347434.html (Zugriff am 30.5.2023).

Salter, Liora (1993): The housework of capitalism. In: *International Journal of Political Economy*, 23 (4), 105–133.

Sandl, Ulrich (2022): Die Standardisierung von Digitaltechnologien in der Praxis – das 5G-Exempel. In: Freimuth, Joachim/Kaiser, Sieglinde/Schädler, Monika (Hg.), Normungs- und Standardisierungsstrategien in China und Indien. Im Spannungsfeld von Industrie- und Geopolitik und Implikationen für Europa. Wiesbaden: Springer Gabler, 113–126.

Schott, Lennart/Schaefer, Kerstin J. (2023): Acceptance of Chinese latecomers' technological contributions in international ICT standardization – the role of origin, experience and collaboration. In: *Research Policy*, 52, 1–16.

Seaman, John (2020): China and the new geopolitics of technical standardization. Notes de l'Ifri. Paris: French Institute of International Relations.

Sherif, Mostafa Hashem (2015): ICT standardisation strategies and interactive learning spaces – the case of China. In: *International Journal of Technology Marketing*, 10 (2), 113–136.

Simon, Jenny (2022): »Lock-In« statt »Grand Strategy«. Chinas regionale Strategien in der Regulierung und Standardisierung der transnationalen Ökonomie. In: *Das Argument*, 338, 382–394.

Srivastava, Lara/Mainwaring, Keith (2022): Levelling the standardization playing field in a globalized digital economy. Media@LSE Working Paper Series, 71. London: Media@LSE, London School of Economics and Political Science.

Staatsrat der Volksrepublik China (2015): 国务院关于印发深化标准化工作改革方案的通知 (Notice of the State Council on the distribution of the reform plan for deepening standardization), 11.3.2015. https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-03/26/content_9557.htm (Zugriff am 30.5.2023).

Teleanu, Sorina (2021): The geopolitics of digital standards: China's role in standard-setting organisations. DiploFoundation/Geneva Internet Platform and Multilateral Dialogue Konrad Adenauer Foundation Geneva. https://www.diplomacy.edu/wp-content/uploads/2021/12/Geopolitics-of-digital-standards-Dec-2021.pdf (Zugriff am 30.5.2023).

ten Brink, Tobias (2022): Chinas Aufstieg, Konflikte um Technologieführerschaft und »weaponized interdependence«. In: Schirm, Stefan A./Busch, Andreas/Lütz, Susanne/Walter, Stefanie/Zimmermann, Hubert (Hg.), De-Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos, 161–179.

UN – Vereinte Nationen (1974a): UN General Assembly, Resolution A/RES/3201(S-VI). Declaration on the Establishment of a New International Economic Order. 1.5.1974. https://digitallibrary.un.org/record/218450/files/A_RES_3201%28S-VI%29-EN.pdf (Zugriff am 12.6.2023).

UN – Vereinte Nationen (1974b): UN General Assembly, Resolution A/RES/3202(S-VI). Programme of action on the establishment of a New International Economic Order. 1.5.1974. https://digitallibrary.un.org/record/218451/files/A_RES_3202%28S-VI%29-EN.pdf (Zugriff am 12.6.2023).

Wang, Ping/Kwak Jooyoung/Lee, Heejin (2014): The latecomer strategy for global ICT standardization. Indigenous innovation and its dilemma. In: *Telecommunications Policy*, 38, 933–943.

Weithmann, Sabrina (2017): The evolvement of standards in China. Insights from the electric vehicle sector. Baden-Baden: Nomos.

Weithmann, Sabrina (2022): Die Modernisierung des chinesischen Normungssystems. In: Freimuth, Joachim/Kaiser, Sieglinde/Schädler, Monika (Hg.), Normungs- und Standardisierungsstrategien in China und Indien. Im Spannungsfeld von Industrie- und Geopolitik und Implikationen für Europa. Wiesbaden: Springer Gabler, 145–154.

Wood, Stepan (2012): The International Organization for Standardization. In: Reed, Darryl/Utting, Peter/Mukherjee-Reed, Ananya (Hg.), Business regulation and non-state actors. Whose standards? Whose development? New York: Routledge, 81–94.

Xu, Feng (2017): 我国与12国签署 »一带一路« 标准化联合倡议 (China and 12 countries signed the joint initiative on »Belt and Road« standardization). In: 中国质量报 (*China Quality Daily*) vom 18.5.2017.

Xu, Lixiang/Xu, Guo/Fang, Yong/Gu, Xiaowei (2021): »一带一路« 背景下设计标准 »走出去« 借鉴与研究 (Design standards »going out« in the context of the »Belt and Road« initiative: Lessons and research). In: 水利技术监督 (*Technical Supervision in Water Resources*), 11, 19–20, 62.

Yates, JoAnne/Murphy, Craig N. (2019): Engineering rules. Global standard setting since 1880. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Zenglein, Max J./Holzmann, Anna (2019): Evolving made in China 2025. China's industrial policy in the quest for global tech leadership. Berlin: Mercator Institute for Chinese Studies (MERICS).

ZK der KPCh – Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas/Staatsrat der Volksrepublik China (2021): »国家标准化发展纲要« (»National Standardization Development Outline«), 10.10.2021. https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/10/content_5641727.htm (Zugriff am 12.6.2023).

Zoo, Hanah/Lee, Heejin/Kwak, Jooyoung (2015): ICT standards cooperation among China-Japan-Korea: »In the Same Bed with Different Dreams«. In: *International Journal of Standardization Research*, 13 (1), 1–18.

Das TRIPS-Abkommen und koloniale Kontinuitäten in der Pandemiepolitik

Ein Interview mit Eric Otieno Sumba

Alex Veit

Bis in die 1990er Jahre gab es im internationalen Handel kaum eine Regulierung geistiger Eigentumsrechte, diese wurden in einzelnen bilateralen Verträgen ausgehandelt. Das änderte sich 1994 mit dem Abkommen zu »Trade Related Aspects of International Property Rights« (TRIPS). Das Abkommen soll unter anderem sicherstellen, dass Inhaber:innen von Patenten vom Handel mit Produkten profitieren können, die auf diesen Patenten aufbauen. Allerdings steht das TRIPS-Abkommen auch in der Kritik: Die asymmetrischen Machtbeziehungen des globalen Handels zeigen sich auch und besonders bei der Regulierung geistigen Eigentums – insbesondere im Bereich der Medizinprodukte. Das zeigte sich zuletzt bei der HIV-Pandemie, und erneut auch in Verteilung der Covid-19-Impfstoffe.

Alex Veit: *Herr Otieno Sumba, was ist das TRIPS-Abkommen?*

Eric Otieno Sumba: Das Abkommen wurde 1994 in Marrakesch geschlossen. Es war ein Teil des Gründungsvertrags der Welthandelsorganisation (WTO). Sein Zweck war es, alle handelsrelevanten Aspekte geistiger Eigentumsrechte international zu regeln und so zu vereinheitlichen. Zuvor gab es einen Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen im Rahmen des »General Agreement on Trade and Tariffs« (GATT). Der Grundgedanke von GATT, WTO und TRIPS war und ist der Freihandel – also der Abbau von Handelsbarrieren. Im Rahmen von GATT musste im konkreten Einzelfall häufig nachverhandelt werden, weil die Regelungen viel zu allgemein gehalten waren. Beispielsweise musste für jedes einzelne Medikament mit jedem Staat der Welt jeweils ein eigener Vertrag abgeschlossen werden, der die Patente und ähnliche Fragen weiter re-

gelt. Das TRIPS-Abkommen machte es erstmals möglich, alle Eigentumsrechte weltweit mit nur einem Vertrag zu sichern.

Alex Veit: *Wie wichtig ist das TRIPS-Abkommen für die Weltwirtschaftsordnung?*

Eric Otieno Sumba: Es wird immer wichtiger. 1994 war es eher vorausschauend (Tyfield 2008). Mit der heutigen Rolle des Internets und globaler Lieferketten gewannen Patente und andere Arten geistigen Eigentums immer mehr an Bedeutung. Wir reden hier von Gütern und Dienstleistungen etwa in den Bereichen Musik, Film oder Software – die ganzen Streamingdienste. Medikamente sind nur ein Bereich unter vielen, in dem geistige Eigentumsrechte greifen.

Alex Veit: *Sie sagen, das TRIPS-Abkommen bedeute eine Umdeutung geistiger Eigentumsrechte – weg von der Diplomatie hin zu rechtlichen und technokratischen Aspekten. Was meinen Sie damit?*

Eric Otieno Sumba: Es war tatsächlich eine Umdeutung: Vor dem TRIPS-Abkommen waren geistige Eigentumsrechte im multilateralen Handel eher Gegenstand pragmatischer und bedürfnisorientierter Verhandlungen. Dabei ging es diplomatischer zu; die Verhandlungen hatten häufig einen politischen und keinen explizit rechtlichen oder technokratischen Charakter. Wenn ein Staat bestimmte Klauseln vom GATT nicht in Anspruch nahm, etwa weil es im Land keinen Streamingdienst gab, musste er sich auch nicht weiter mit den Regelungen dazu auseinandersetzen. Wenn ein Unternehmen in diesem Land bestimmte Güter oder Dienstleistungen anbieten wollte, war es seine Aufgabe, mit diesem Staat über seine Patentrechte zu verhandeln. Außerdem war GATT nicht im Völkerrecht verankert. Das bedeutete unter anderem, dass es keine negativen Konsequenzen gab für Staaten, die keine Verhandlungen wollten. Das ist bei TRIPS anders.

Alex Veit: *Mit TRIPS wurden solche Handelsbeziehungen dann vereinheitlicht – mit Erfolg?*

Eric Otieno Sumba: Die Globalisierung geistiger Eigentumsrechte durch das TRIPS-Abkommen hat den Handel mit geistigem Eigentum voreilig pauschalisiert. Dabei wurde nicht zwischen Industrie- und Entwicklungsländern unterschieden – das Abkommen sollte für alle gleichermaßen gelten. Erst im zwei-

ten oder dritten Schritt merkte man, dass das nur bedingt funktioniert. Aber selbst dann versuchte man weiter, die Regelungen überall gleich anzuwenden. Die Umsetzung scheiterte aber unter anderem an der Vielzahl höchst unterschiedlicher Zollsysteme auf der Welt. Viele davon funktionierten nur auf dem Papier – die Praxis sah oft vollkommen anders aus. Eine weltweite Standardisierung geistiger Eigentumsrechte war da nur sehr schwer umzusetzen.

Alex Veit: *Wie wurde die Vereinheitlichung dennoch erreicht?*

Eric Otieno Sumba: Ein wesentliches Merkmal von Freihandelsabkommen wie TRIPS ist die Möglichkeit, gegen Verstöße vor Schiedsgerichten zu klagen. Ende der 1990er Jahre klagten einige Tabakhändler, die versucht hatten, den Verkauf ihrer Produkte auf bestimmten Märkten zu forcieren, etwa indem sie versuchten, Regierungen dazu zu bringen, bestimmte Regelungen zu respektieren. Neben TRIPS sind das auch Regelungen, die das Abkommen ergänzen (sogenannte TRIPS Plus). Auch Pharmaunternehmen klagten, unter anderem in Südafrika (siehe Mbali 2013). Dadurch entstand bei einigen Staaten Angst vor solchen Klagen. Viele Staaten übernahmen deshalb geistige Eigentumsrechte in ihr nationales Recht, auch wenn das ihren Interessen widersprach. Das war insbesondere bei Medikamenten der Fall: Länder ohne eigene Pharmaindustrie verpflichteten sich, Medikamente zum Originalpreis aus dem Ausland zu importieren und zu vertreiben. Man kann also sagen: um den Standards zu entsprechen, die TRIPS und der WTO vorgegeben – und damit vor Klagen durch Unternehmen sicher zu sein – sahen sich diese Länder gezwungen, wirtschaftlich unvorteilhaft zu handeln.

Alex Veit: *Sie kritisieren also einerseits den vorauseilenden Gehorsam vieler Entwicklungsstaaten, andererseits aber auch die Machtverschiebung zugunsten transnationaler Konzerne, zu der das TRIPS-Abkommen geführt hat?*

Eric Otieno Sumba: Ja, was erheblich gestärkt wurde, sind die Möglichkeiten transnationaler Unternehmen, ihre Produkte international zu vertreiben, ohne sich mit den Spezifika der jeweiligen Märkte auseinanderzusetzen zu müssen. Mit dem TRIPS-Abkommen gab es eine Regelung für alles – man musste also nicht mehr gucken, welche Regelungen beispielsweise für Entwicklungsländer besonders sinnvoll wären. Dabei taten die Macher:innen des TRIPS-Abkommens einfach so, als würden alle Märkte wie westliche Märkte funktionieren, was natürlich nicht der Fall ist. Von einem vorauseilenden Gehor-

sam der Entwicklungsstaaten kann man aber nur bedingt reden. Strukturell hatten diese in der damaligen multilateralen Ordnung keine Chance, sich zu wehren (Getachew 2019). Sie hatten die Wahl zwischen einer Mitgliedschaft in der WTO – inklusive TRIPS – oder einem faktischen Ausschluss aus dem Welthandel. Trotzdem hätten viele Staaten kluge niedrigschwellige Gesetzesinstrumente schaffen können, um den Einfluss von TRIPS auf ihre Märkte zu reduzieren, beispielsweise Einfuhrquoten für bestimmte Produkte. Aber so etwas muss lange im Voraus ausgehandelt und implementiert werden. Wenn ein Notfall bereits eingetreten ist, haben oft andere Dinge Priorität. Das hat auch mit Regierungskapazitäten zu tun und mit der Unfähigkeit vieler Regierungen, Fachleute an sich zu binden oder für diese attraktiv genug zu sein.

Alex Veit: *Vorher mussten die Unternehmen immer verhandeln, richtig?*

Eric Otieno Sumba: Genau. An der Grenze wurde geklärt, wie ein bestimmtes Gut vertrieben werden kann, welche Lizenzgebühren zu zahlen seien und so weiter. Diese Verhandlungen waren für die Entwicklungsländer vom Prinzip her vorteilhafter, weil sie die Chance hatten, dabei für sich bessere Konditionen zu erreichen. Seit dem TRIPS-Abkommen müssen Unternehmen nicht mehr verhandeln, weil sie jederzeit gegen einzelne Staaten klagen können. TRIPS zielte darauf ab, Verhandlungen im Einzelfall überflüssig zu machen. Das ist an sich erst mal gut – allerdings nur, solange vorher alle einvernehmlich die Konditionen für fair befunden haben. Und genau das ist bei TRIPS nicht passiert. Wenn heutzutage ein Staat den Verkauf eines bestimmten Importgutes zu TRIPS-Konditionen nicht zulässt, droht ihm immer eine Klage des Unternehmens wegen Umsatzverlusten – also auf eine Entschädigung für die Einnahmen, die das Unternehmen hätte machen können, wenn der volle Patentschutz und damit höhere Preise durchgesetzt worden wären. Dabei spielt es überhaupt keine Rolle, ob die Konditionen auf Basis des TRIPS-Abkommens im Einzelfall unfair sind oder nicht. De facto werden die Unternehmen also dazu ermutigt, ihre Produkte auf einem beliebigen Markt zu verkaufen. Dabei erstellen sie eigene Umsatz- und Verkaufsprognosen, richten sich aber erst mal nach den nationalstaatlichen Regelungen für den jeweiligen Markt. Ist ihr Umsatz dann geringer, als er nach TRIPS-Regelungen gewesen wäre, können sie diese entgangenen Umsätze hinterher von dem jeweiligen Staat einklagen. Allein schon die Möglichkeit solcher Klagen, aber auch die Tatsache, dass westliche Unternehmen in solchen Fällen schon tatsächlich geklagt haben, schüchterte viele Staaten außerhalb Europas und den USA ein.

Alex Veit: *Inwiefern werden mit dem TRIPS-Abkommen auch koloniale Traditionen fortgeschrieben?*

Eric Otieno Sumba: Es geht noch immer darum, Kapitalinteressen Zugang zu Märkten im Globalen Süden zu verschaffen – auch gegen deren Widerstand. Bei den sogenannten Opiumkriegen im 19. Jahrhundert versuchte die britische Krone beispielsweise, sich gewaltsam den chinesischen Markt zu sichern. Heute gibt es zwar weniger Handelskriege, aber das bedeutet nicht, dass es keine (post-)kolonialen Ausbeutungsstrategien mehr gibt – sie sind nur schwerer zu erkennen. Heutzutage finden sie sich etwa in Richtlinien und Abkommen wie TRIPS.

Wir sehen das insbesondere bei Verhandlungen ehemaliger europäischer Kolonien mit der Europäischen Union (EU). Seit der großen Unabhängigkeitswelle der 1960er Jahre gab es mehrere Verhandlungsrunden zwischen der EU – oder damals noch der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – und Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten). Anhand der Abkommen von Lomé (1975) und Cotonou (2000) kann man historisch nachzeichnen, wie bestimmte Regelungen platziert werden. Die Agenda der geistigen Eigentumsrechte etwa wurde im Lomé-Abkommen eingeführt und im Cotonou-Abkommen fortgeführt und gesteigert.

Diese Verhandlungen laufen sehr unterschiedlich und sind sehr machtdurchwoben. Die EWG und später die EU übten dabei von Anfang an Druck aus, um bestimmte Positionen durchzusetzen. Wenn EU-Delegationen gegen Ende der Verhandlungen merkten, dass das nicht funktionierte, weil bestimmte Staaten sich querstellten, nutzten sie die Machttaktik »teile und herrsche«: Sie schickten unterschiedliche Verhandlungsteams in verschiedene Hauptstädte, um die Regierungsvertreter:innen vor Ort von den Plänen der EU für die jeweilige Volkswirtschaft zu überzeugen. Selbst wenn sich bei den gemeinsamen Verhandlungen mehrere Länder als Block den Forderungen der EU verweigerten, schlossen die EU-Delegationen ein paar Wochen später mit einzelnen Staaten Deals ab. Einzelne Entwicklungsländer veränderten dann mitunter ihre Position. Sie stimmten nun Punkten zu, die sie vorher – zusammen mit anderen – eindeutig abgelehnt hatten. Das führte dazu, dass es teilweise in Nachbarstaaten, etwa Staaten der Ostafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft, unterschiedliche Regelungen gab. Das kann im regionalen Handel zu Problemen und Streit führen. Und die EU kann sich zurücklehnen und sagen: »Wenn Kenia keine Schnittblumen liefern will, fragen wir eben Äthiopien«. Europa ist es egal, von wem die Schnittblumen kommen, solange

die Konditionen aus seiner Sicht vorteilhaft sind. Aber Äthiopien kann nicht Nein sagen, wenn die EU im Gegenzug mit einem erweiterten Zugang zu europäischen Märkten lockt – selbst wenn die Konditionen, die Kenia abgelehnt hat, auch für Äthiopien unvorteilhaft sind.

Alex Veit: *Aber die sogenannten AKP-Verhandlungen und die Idee der Abkommen von Lomé und Cotonou kommen doch aus der Zeit vor dem TRIPS-Abkommen?*

Eric Otieno Sumba: Richtig, sie wurden von TRIPS subsumiert. TRIPS war zu diesem Zeitpunkt State of the Art und diese früheren Abkommen aus den 1970er Jahren (etwa das von Lomé) wurden entweder neu verhandelt oder gingen im Rahmen der WTO auf. Die Abkommen von Lomé und Cotonou bedeuteten für afrikanische Staaten einen vorteilhaften Sonderstatus im Handel mit Europa. Durch das TRIPS-Abkommen fiel dieser Sonderstatus weg. Die Verhandlungstaktiken der EU waren aber wie erwähnt auch schon vorher von kolonialen Machtbeziehungen geprägt. Mit freiem multilateralem Welthandel hatte das nichts zu tun. Dadurch hat sich zum Beispiel die Praxis etabliert, dass ehemalige Kolonien überwiegend mit ihren ehemaligen Kolonialmächten (ver)handeln, etwa Nigeria mit Großbritannien oder Senegal mit Frankreich. Mit den Abkommen wurden also koloniale Handelswege aufrechterhalten. Die Konditionen wurden so gestaltet, dass sie auch weiter fortbestehen. Also selbst wenn beispielsweise für Senegal der Handel mit Großbritannien eigentlich vorteilhafter wäre als mit der ehemaligen Kolonialmacht Frankreich, gab es bestimmte Klauseln in den Lomé- und Cotonou-Abkommen, die das sehr umständlich gemacht haben. Bilateraler Handel war indirekt an bilaterale Entwicklungshilfe gekoppelt, da die Abkommen darauf abzielten, die AKP-Staaten in die Weltwirtschaft zu integrieren. Lomé und Cotonou waren eigentlich völkerrechtliche Handelsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten. Sie wurden aber als Partnerschaftsabkommen gerahmt. Dabei sollten die durch den Kolonialismus entstandenen bilateralen »Partnerschaften« weiter gestärkt und auf andere EU-Länder übertragen werden. Auf diese Weise wurden koloniale Verhältnisse in der Weltwirtschaftsordnung festgeschrieben.

Alex Veit: *Kommen wir auf die New International Economic Order (NIEO) aus den 1970er Jahren zu sprechen: Die UN-Deklarationen zur NIEO sahen auch Regelungen zu Transfer und Distribution technologischen Wissens vor. Wie unterscheiden sich die Konzepte, die in der NIEO angedacht waren, vom heute geltenden TRIPS-Abkommen?*

Eric Otieno Sumba: In der NIEO ging es tatsächlich darum, eine Art Augenhöhe zwischen Staaten des Globalen Nordens und des Globalen Südens herzustellen – oder das zumindest anzustreben. Für die Staaten des Globalen Südens war es wichtig, dass ihre Souveränität geachtet wird, egal bei welchem Handelsabkommen. Ihnen war wichtig, dass Verhandlungen auf Augenhöhe stattfinden und dass sie nicht von größeren multinationalen Organisationen überrumpelt werden können. Beim TRIPS-Abkommen sehen wir, dass bestimmte Hierarchien implizit festgeschrieben werden. Zum Beispiel sind multinationale Unternehmen in einer etwas besseren Position als bestimmte Nationalstaaten. Würde man das Ganze als Hierarchie beschreiben, dann wären ganz oben westliche Staaten, darunter multinationale Unternehmen und darunter dann Entwicklungsländer.

Alex Veit: *Kann man sagen, dass die NIEO die souveränen Rechte von Staaten besonders betonte und TRIPS hingegen vor allem private Eigentumsrechte?*

Eric Otieno Sumba: Das ist in der Tat ein wichtiger Unterschied. Bei TRIPS findet sich Eigentum bereits im Titel des Vertrages. Vor dem Abkommen waren geistige Eigentumsrechte wie etwa das Urheberrecht zwar handelsrelevant, aber nicht als Eigentum, sondern als Faktor bei der Berechnung von Zollbeiträgen. Das TRIPS-Abkommen führte zu einer diskursiven Verschiebung: Solche Rechte wurden nun als Eigentum festgeschrieben und waren nicht mehr nur ein handelsrelevanter Faktor. Das war ein Normierungsprozess, der darauf abzielte, geistiges Eigentum zu kommodifizieren. Das Neue an TRIPS war, dass Unternehmen ihre Gewinne und Verluste fortan auch auf der Grundlage ihres geistigen Eigentums berechnen konnten, und nicht nur auf Basis verkaufter Pharmaprodukte. Vorher wäre es Konzernen nicht möglich gewesen, vor Gericht zu argumentieren, dass sie wegen des angeblichen Diebstahls geistigen Eigentums Eigentum verloren oder Verluste gemacht haben.

Alex Veit: *Und wie wird so eine implizite Hierarchisierung vorgenommen?*

Eric Otieno Sumba: Europa und die USA setzen immer voraus, dass Freihandelsabkommen, Handelsverträge oder Patentregelungen per se etwas Gutes sind. Auch bei TRIPS haben sie sich das Recht herausgenommen, zu entscheiden, was für die Weltwirtschaft gut sein soll. Bei den Verhandlungen zu dem Abkommen 1994 in Marrakesch fand keine wirkliche Diskussion darüber statt, für wen geistige Eigentumsrechte tatsächlich gut sind und für wen sie eher

verfänglich sind. Schon bei einer Art Vorverhandlung wurde in europäischen und amerikanischen Ministerien festgelegt, dass sie gut für die internationale Wirtschaft sind. In Marrakesch ging es dann nur noch darum, wie das umgesetzt werden soll – für die Frage, ob das alles überhaupt fair ist, blieb nicht viel Zeit. Die Verhandlungen in Marrakesch waren also im Prinzip eine Art Theater: Sie sollten das legitimieren, was die entscheidenden Akteur:innen vorher ohnehin schon besprochen hatten. Die Verhandlungen dort waren aber nicht legitim, weil das, was auf den Verhandlungstisch kam, eben meist vorher in europäischen Hauptstädten schon genau bestimmt worden war – und zwar nicht auf transparente Weise. Häufig ist bei solchen Verhandlungen noch nicht einmal nachvollziehbar, woher die einzelnen zu verhandelnden Inhalte genau kommen. TRIPS ist da eine Ausnahme – da wusste man zumindest, dass US-amerikanische Pharmaverbände in den 1980er und 1990er Jahren Druck auf ihre Regierung ausgeübt hatten.

Alex Veit: *In der Tat sind Patente auf Arzneimittel und Medikamente ja ein besonders wichtiger Teil des TRIPS-Abkommens. Weshalb spielen sie so eine große Rolle?*

Eric Otieno Sumba: Pharmaunternehmen waren 1994 – beim Abschluss von TRIPS – längst als internationale Akteur:innen und als multinationale Konzerne etabliert. Aber sie konnten damals weit weniger Gewinne mit Auslandsverkäufen erzielen als heute. Denn sobald ihre Medikamente eine Grenze passierten, wurden zwar Ein- und Ausfuhrzölle erhoben, aber die Hersteller konnten den Preis nicht mehr festlegen. Nach ein paar Jahren sanken die Preise unweigerlich ab: Entweder ging die Nachfrage zurück oder es kamen bessere Konkurrenzprodukte auf den Markt. Im TRIPS-Abkommen sahen Pharmaunternehmen eine strukturelle Möglichkeit, dieses Problem nachhaltig zu lösen.

Alex Veit: *Aber das sind doch die Bedingungen des freien Marktes!*

Eric Otieno Sumba: Ja, aber US-amerikanische Verbände machten ihrer Regierung in den 1980er und 1990er Jahren deutlich, dass es für sie ein sehr großer Verlust ist, weil sie zwar sehr viel exportieren, aber nicht so viel Gewinn damit machen. Mithilfe der Patente wollten Pharmaunternehmen auch im Ausland stabile Preise für ihre Medikamente erzielen. Ihr Plan war, nicht mehr nur das Medikament zu verkaufen, sondern zusätzlich eine Art zeitlich befristete Lizenzgebühr für das geistige Eigentum an dem Medikament zu erheben. Durch eine Preisbindung ließ sich das nicht reglementieren, die konn-

ten die Hersteller im Ausland nicht durchsetzen. Stattdessen wurde mit dem TRIPS-Abkommen ein Rahmen zur *inter*nationalen Regulierung geschaffen. Dabei war von Anfang vorgesehen, dass Unternehmen bei Verstößen Staaten verklagen können. Damit sollten für Unternehmen die Risiken von Auslandsinvestitionen so gering wie möglich gehalten werden. Der Handelsbeauftragte der USA diskutierte den Vorschlag mit der EWG. Schließlich befand er ihn für gut genug, um ihn in die WTO einzubringen – und zwar *direkt* als völkerrechtlichen Vertrag, der an die WTO-Mitgliedschaft gekoppelt war. Das ist wichtig zu betonen, denn solche völkerrechtlichen Verträge sind für alle Staaten bindend. Diese völkerrechtliche Festschreibung geistiger Eigentumsrechte ist ein Schritt, der häufig übersehen wird. Dabei ist es eigentlich ein krasser Eingriff in die Souveränität von Staaten – vor allem wegen der erwähnten Klageoption.

Alex Veit: *Das TRIPS-Abkommen wurde später weiterentwickelt. Worum ging es dabei?*

Eric Otieno Sumba: 2001 kam ergänzend die sogenannte Doha-Erklärung dazu. Bei einer sogenannten Entwicklungsrunde der WTO-Verhandlungen in Doha wollten sich insbesondere Entwicklungsländer vergewissern, dass die WTO auch entwicklungsrelevante Aspekte des Welthandels berücksichtigt. Sie pochten darauf, dass Rahmenverträge wie die TRIPS-Abkommen nicht dazu genutzt werden, die jungen, oft noch nicht wettbewerbsfähigen Ökonomien einiger Entwicklungsländer wieder auszubeuten. In der Doha-Erklärung einigte man sich darauf, dass Entwicklungsaspekte bei WTO-Verhandlungen immer eine Rolle spielen sollten. Die Vertreter:innen der Entwicklungsländer versuchten deutlich zu machen, dass WTO-Regelungen nicht für alle Staaten gleichermaßen gelten können, weil verschiedene Staaten in der Weltwirtschaft aufgrund der historischen Gegebenheiten sehr unterschiedlich aufgestellt sind. Wenn ein Land beispielsweise keine Pharmaindustrie hat, sollte es ihm möglich sein, so eine Industrie aufzubauen. Dazu waren aber Ausnahmen von den Freihandelsregelungen notwendig. Auch im Falle von Epidemien oder Pandemien sollte es Staaten möglich sein, für einen begrenzten Zeitraum Medikamente aus dem Ausland zu importieren und zu verteilen, ohne die Patentregeln beachten zu müssen.

Alex Veit: *Während der Coronapandemie wurde darüber hinaus die Möglichkeit von Ausnahmen vom TRIPS-Abkommen diskutiert – der sogenannte TRIPS-Waiver. Was ist das?*

Eric Otieno Sumba: Der TRIPS-Waiver wurde informell durch die Doha-Erklärung von 2001 eingeführt, formell dann mit der davon abgeleiteten TRIPS-Erweiterung 2005: Im Falle von Pandemien oder Epidemien ist es Staaten seitdem prinzipiell möglich, Patente kurzzeitig auszusetzen, um die Pandemie bekämpfen zu können. Das gilt für pharmazeutische Produkte, also nicht nur für Medikamente, sondern auch für sämtliche Produkte, die für deren Entwicklung und Vertrieb notwendig sind. Das Ziel der Verhandlungen in Doha war eine schnelle und effektive Verteilung von Medikamenten. Das war eine Folge der Erfahrungen mit HIV: Es dauerte etwa 10 Jahre, bis HIV-Medikamente aus dem Globalen Norden im Globalen Süden angekommen waren. Das lag nicht daran, dass Therapien nicht vorhanden oder ein Transport nicht möglich gewesen wären. Patentregelungen haben verhindert, dass es schneller ging. Südafrika versuchte damals, diesen Prozess zu beschleunigen: 1996, also zwei Jahre nach dem TRIPS-Abkommen, wurde im südafrikanischen Parlament ein Gesetzesentwurf vorgelegt, demzufolge die Regierung die Patente kurzzeitig aussetzen kann, um den rasanten und besorgniserregenden Anstieg an HIV-Infektionen mit Medikamenten zu begrenzen. Sobald der Gesetzentwurf vorlag, verklagten Pfizer und 41 weiteren Pharmaunternehmen die südafrikanische Regierung. Südafrika hat noch nicht mal tatsächlich damit begonnen, Medikamente zu verteilen, sondern nur einen diesbezüglichen Vorschlag gemacht.

Alex Veit: *Was für Medikamente wollte die südafrikanische Regierung denn verteilen?*

Eric Otieno Sumba: Südafrika wollte einerseits Medikamente importieren und andererseits selbst welche entwickeln. Zum einen wollte die Regierung einen sogenannten Parallelimport erlauben, eine Einfuhr sowohl von Markenmedikamenten als auch von Generika, also günstigeren Kopien. In der Regel ist so ein Parallelimport im Rahmen von TRIPS gar nicht zulässig. Laut dem Abkommen hat ein Markenmedikament die ersten 20 Jahre nach Zulassung ein Exklusivrecht auf den Markt. Erst danach dürfen Generika auf diesen Markt kommen. Zum anderen räumte die Regierung südafrikanischen Pharmaunternehmen die Möglichkeit ein, mittels sogenanntem *reverse engineering* Kopien der Originalmedikamente zu erstellen. Lokale Unternehmen sollten also die Generika herstellen, die es eigentlich noch nicht geben durfte – genau das sollte durch das Gesetz legalisiert werden. Und das hätte natürlich das Patent zerstört.

Alex Veit: *Das führte also zu einer Klage. Wo wurde die verhandelt?*

Eric Otieno Sumba: Das war vor dem höchsten südafrikanischen Gericht. Pfizer hatte damals ein Büro in Südafrika. Zusammen mit 41 weiteren Pharmaunternehmen klagten sie gegen die südafrikanische Regierung. Dagegen richteten sich massive Proteste der südafrikanischen Zivilgesellschaft, allen voran der »Treatment Action Campaign« (TAC). Auch international riefen diese Proteste vielen erstmals ins Bewusstsein, zu was Abkommen wie TRIPS führen können: Dass Pharmaunternehmen durch Klagen verhindern können, dass kranke Menschen dringend benötigte Medikamente bekommen. Pfizer bot damals an, seine Medikamente eine Zeit lang günstiger zu verkaufen, bestand aber darauf, die Patente aufrechtzuerhalten.

Alex Veit: *Und hatte Pfizer damit Erfolg?*

Eric Otieno Sumba: Die Aktivist:innen der TAC haben das abgelehnt und meinten, es sei inakzeptabel, dass den Pharmaunternehmen der Profit aus ihren Patenten so wichtig ist, dass sie dafür Menschen sterben lassen. Aber zu einer gerichtlichen Entscheidung kam es nicht: Einen Tag vor der Anhörung zog Pfizer die Klage zurück – auch wegen der massiven Proteste. In der Folge konnte Südafrika ein, zwei Jahre lang die Medikamente verteilen und Generika importieren.

Alex Veit: *Das heißt, die Patente durften ausgesetzt werden?*

Eric Otieno Sumba: Das war kein Präzedenzfall für die ganze Welt, sondern galt nur für Südafrika. Das bedeutet, dass jedes andere Land, das solch eine Regelung will, den gleichen Prozess durchlaufen muss. Das ist genau die Krux: TRIPS gilt weltweit. Einzelne Länder können das TRIPS-Abkommen herausfordern, aber das gilt dann nur für dieses eine Land. Für alle anderen Länder gilt TRIPS dann weiterhin. Die Richter:innen des südafrikanischen Gerichts hatten die herausragende politische Bedeutung und die internationale Signalwirkung des Prozesses begriffen. Dementsprechend hatten sie sogar Vertreter:innen der TAC als *amicus curiae*[1] zum Verfahren geladen. In anderen

---

1 Ein *amicus curiae* (wörtlich Freund des Gerichts) ist in einem Gerichtsverfahren eine unbeteiligte, aber nicht unbedingt unabhängige, oftmals sachkundige Person oder Gruppe, die vom Gericht zu Streitfragen angehört wird.

Ländern mit weniger verlässlichen demokratischen Institutionen oder Beteiligungsstrukturen wäre das Verfahren vermutlich ganz anders ausgegangen.

Alex Veit: *Sind Generika für die HIV-Behandlung außerhalb Südafrikas noch immer nicht verfügbar?*

Eric Otieno Sumba: Generika sind jetzt mehr oder weniger verfügbar, aber nur weil Länder wie Thailand, Brasilien und Indien sich ein System überlegt haben, wie die Strafen bezahlt werden können, die laut dem TRIPS-Abkommen für die Erzeugung von Generika fällig werden. Die Strategie besteht darin, diese Strafen als Teil der Herstellungskosten zu betrachten und komplett an die Konsument:innen weiterzugeben. Das erhöht zwar den Preis, aber dennoch sind die Generika für Konsument:innen immer noch günstiger als die Originalmedikamente.

Alex Veit: *Die TRIPS-Strafen werden also tatsächlich gezahlt? Verdienen dadurch nicht Pharmaunternehmen an den Generika anderer Hersteller?*

Eric Otieno Sumba: Ja! Es gibt indische Pharmaunternehmen, die sich auf die Produktion von Generika spezialisiert haben und damit Profit machen. Sie beliefern den kompletten Globalen Süden mit Medikamenten, bei denen westliche Unternehmen kein Interesse an einem Vertrieb in diesen Regionen haben. Zwar bevorzugen einige Menschen Markenmedikamente, und wer dazu in der Lage ist, kauft sie auch. Aber die Mehrheit der Menschen und die öffentlichen Gesundheitssysteme im Globalen Süden können sich unmöglich Markenpräparate leisten. Doch auch Generika sind für sehr viele Menschen im Globalen Süden oft nicht bezahlbar.

Alex Veit: *Aber heißt das nicht, dass viele Kranke gar keine Medikamente erhalten, wenn die lokalen Gesundheitssysteme oder die Menschen selbst sie nicht bezahlen können?*

Eric Otieno Sumba: Genau so ist es. Medikamente und andere Pharmaerzeugnisse, etwa Impfstoffe, sind im Globalen Süden ohnehin häufig viel teurer als im Globalen Norden, weil sie dort nicht staatlich subventioniert werden (Sullivan 2021). Trotzdem gibt es häufig ein Parallelsystem, das bestimmte Länder der Welt mit Generika versorgt, obwohl das streng genommen illegal ist – etwa in Indien, Thailand und Brasilien (Sunder Rajan 2017). Es ist eine Art

Grauzone: Die Unternehmen zahlen ja Bußgelder entsprechend der TRIPS-Verordnung, aber diese Strafe gilt nur für das Land der Herstellung. Nach Zahlung einer solchen Strafe ist es innerhalb des jeweiligen Staates rechtlich in Ordnung, das entsprechende Generikum zu vertreiben. Doch sobald dasselbe Medikament exportiert wird, entsteht ein neuer TRIPS-Fall. Wenn beispielsweise ein Medikament aus Indien in Kenia ankommt, muss Kenia prinzipiell jederzeit damit rechnen, vom Hersteller des Originalmedikaments verklagt zu werden, weil es Kopien in Umlauf bringt.

Alex Veit: *Sollte die Doha-Erklärung von 2001 nicht genau für diesen Fall Ausnahmen ermöglichen?*

Eric Otieno Sumba: Ja, die Doha-Erklärung sollte Ausnahmen schaffen. Aber der darin festgelegte sogenannte TRIPS-Waiver bedeutet nur eine *kurzzeitige* Aussetzung der TRIPS-Erklärung. Das Wort kurzzeitig wurde aber nicht näher definiert und ist somit reine Auslegungssache. Eine Auslegung wäre: nur für die »heiße Phase« einer Pandemie oder bis eine Krankheit endemisch wird. Im Falle von HIV/AIDS könnte jedes Pharmaunternehmen vor Gericht argumentieren, dass es keine pandemische Lage mehr gibt und das TRIPS-Abkommen deshalb wieder greifen muss. Bei Covid-19 ist es genauso, obwohl die Mehrheit der Menschheit kein einziges Mal dagegen geimpft wurde (Beaumont 2020). Mit anderen Worten: Solche pandemischen Lagen sind sehr schwer zu definieren. Gerade weil Medikamente oder Impfstoffe in westlichen Staaten so früh verteilt werden, kann eine Pandemie in diesem Teil der Welt schon beendet sein, während sie in anderen Teilen der Welt noch immer anhält.

Alex Veit: *Die Ausnahme gilt aber nur für eine pandemische Lage, nicht für epidemische Lagen?*

Eric Otieno Sumba: Man könnte ja sagen, dass Covid-19 in Europa endemisch geworden ist. Für viele andere Teile der Welt lässt sich das aber nicht genau sagen, da fehlen zum Teil verlässliche Zahlen. Tatsache ist aber, dass sehr viele Menschen auf der Welt noch nicht gegen Covid-19 geimpft wurden und auch nicht mehr geimpft werden. Für sie bleibt Covid-19 genauso tödlich wie es 2020 in Italien war (Lee 2020; Otieno Sumba 2021). Das heißt, dass Covid-19 global betrachtet noch immer eine Pandemie ist, auch wenn die Krankheit in bestimmten Teilen der Welt endemisch geworden ist. Rechtlich gesehen haben wir es mit einer Grauzone zu tun, die Pharmaunternehmen nutzen

können, um zu argumentieren: »Es gibt ja keine pandemische Lage mehr und damit keine Grundlage für die Aussetzung von TRIPS.«

Alex Veit: *2020 wollten Südafrika und Brasilien einen TRIPS-Waiver für die Covid-19-Impfstoffe. So etwas muss die WTO-Versammlung entscheiden. Wer in der WTO war dafür und wer dagegen?*

Eric Otieno Sumba: Auf einer rhetorischen Ebene sprachen sich ziemlich viele Regierungsvertreter:innen dafür aus, inklusive US-Präsident Joe Biden. Als es aber zur Abstimmung kam, stimmte etwa die EU dagegen. Ihr Argument war, dass dadurch Innovation gefährdet würde. Dieses Argument wurde auch bei Diskussionen in Deutschland oft gebracht, dabei hat die Entwicklung der Covid-19-Impfstoffe so deutlich wie nie zuvor gezeigt, dass die teuren Entwicklungsprozesse für Medikamente oftmals öffentlich finanziert werden: AstraZeneca, BioNTech und ähnliche Unternehmen haben für die Entwicklung von Impfstoffen sehr, sehr viel Geld erhalten – von der EU, vom Vereinigten Königreich oder von Deutschland. Ohne diese staatlichen Gelder wäre die Entwicklung gar nicht so schnell möglich gewesen. Dasselbe gilt für viele andere Medikamente. Die meisten Universitäten und Forschungsinstitute in Deutschland sind öffentlich finanziert. Dort werden die Grundlagen für die Entwicklung eines Medikaments erforscht. Erst wenn dieses markttauglich ist, kaufen Unternehmen diese Grundlagenforschung und entwickeln sie weiter. Ein Großteil der Medikamentenentwicklung basiert also auf öffentlichen Geldern. Daher gibt es für die Unternehmen eigentlich keinen Grund, unter Hinweis auf die Entwicklungskosten auf ihre Profite zu pochen. Außerdem verwenden Pharmaunternehmen einen Großteil ihrer Budgets für Marketing. Insofern ist es ein vielfach widerlegtes Scheinargument, dass TRIPS-Waiver Innovation gefährden würde. Ein weiteres Argument für Ausnahmen von TRIPS ist, dass gegen viele seit Langem bekannte Krankheiten gar keine Medikamente entwickelt werden – hier gibt es also gar keine Innovation. Gegen Malaria haben wir seit etwa 20 Jahren kein neues Medikament, gegen Tuberkulose und Schlafkrankheit auch nicht. Viele HIV-Medikamente, die im Globalen Süden verfügbar und bezahlbar sind, sind veraltet. Es gibt also sehr viele Bereiche, in denen wirklich Forschungsbedarf besteht, wo aber relativ wenig passiert. Auch da stimmt es einfach nicht, dass Patente zu mehr Innovation führen würden: Besonders bei Krankheiten, die hauptsächlich im Globalen Süden auftauchen, tritt die Forschung seit Jahren auf der Stelle oder kommt nur schleppend voran.

Alex Veit: *Liegt das denn an Patenten oder fehlt es hier an öffentlich finanzierter Forschung?*

Eric Otieno Sumba: Es fehlt der Wille! Die Finanzierung fehlt nicht unbedingt, es gibt diverse Malaria-Pilotprojekte, die öffentlich finanziert werden. Die schaffen es auch bis zur Marktreife, aber genau ab dem Punkt, ab dem die öffentliche Förderung nicht mehr verfügbar ist, werden die Projekte nicht weiterverfolgt. Das zeigt ganz deutlich, dass viele Unternehmen bei der Grundlagenforschung gerne mitmischen, solange sie subventioniert wird. Aber bei der Marktentwicklung, also sobald irgendein Risiko besteht, etwa dass die Medikamente sich nicht gut genug verkaufen, sind diese Unternehmen kaum noch bereit, sich mit diesen Krankheiten zu beschäftigen. Das ist natürlich ein massives Problem. Der Innovationswille ist doch sehr stark an Geld gekoppelt. Gleichzeitig sind Pharmaunternehmen in politischen Diskussionen stets die Ersten, die für sich in Anspruch nehmen, im Sinne des Gemeinwohls zu handeln.

Alex Veit: *Mal angenommen, es gäbe ein neues Konzept für eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung, eine Art NIEO*[2]*. Wie müsste dann aus Ihrer Sicht eine Regelung für Arzneimittel aussehen?*

Eric Otieno Sumba: Es wäre gut vorstellbar, dass Patentregelungen für neue Medikamente entweder gar nicht oder erst nach 10 Jahren greifen. Die Entwicklung müsste so transparent sein, dass alle genau ausrechnen können, wie viel öffentliche Gelder ein Pharmaunternehmen bekommen hat. Aber vor allem dürften Patentregelungen nicht für die ersten 20 Jahre gelten, sondern erst nach 10 Jahren. Auf diese 10 Jahre freie Verfügbarkeit können dann meinetwegen 20 Jahre Patentschutz folgen. Ein Unternehmen würde also in den ersten 10 Jahren nicht viel an einem Medikament verdienen. Dafür könnte es umso effektiver dazu beitragen, Krankheiten zu bekämpfen – etwa während einer akuten Pandemie. Danach kann das Unternehmen das patentierte Produkt dann mit mehr Gewinn verkaufen, wenn es das für sinnvoll hält – etwa bei Impfstoffen. Ideal wäre natürlich, wenn die Entwicklung von Medikamenten dauerhaft komplett offen zugänglich bliebe – schließlich ist sie ja zu großen Teilen öffentlich finanziert.

Alex Veit: *Weshalb passiert das nicht schon?*

Eric Otieno Sumba: Dagegen wird unter anderem argumentiert, dass die Steuerzahler:innen in Europa nicht die Gesundheit der ganzen Welt finanzieren könnten. Allerdings hat Covid-19 uns deutlich gezeigt, dass es nichts bringt, Europa durchzuimpfen, während ein Großteil der Menschheit keinen Zugang zu Impfungen hat. Das Argument wird immer wieder vorgebracht, dabei wissen wir: Irgendwo könnte gerade die nächste Covid-19-Variante entstehen, sich ausbreiten und alle – auch in Europa – um zwei Jahre oder mehr zurückwerfen. Dieses Risiko wird verdrängt. Aber Krankheiten machen nun mal keinen Halt vor Grenzen, das ist das eine. Das andere ist, dass medizinische Forschung und die Entwicklung neuer Medikamente kein Businessmodell sind wie bei einem Start-up, das nur ein kleiner Kreis schnell gelangweilter Investor:innen oder zahlungskräftiger Kund:innen finanzieren kann. Dem widerspricht allein schon der hohe Anteil öffentlicher Gelder bei der Entwicklung. Beide Argumente zeigen, dass wir ein solidarischeres System zur Medikamentenentwicklung brauchen. Das müsste dann auch ein Stück weit gemeinsam getragen werden. Das wäre dann nicht mehr nur EU, sondern ein solidarischer Fonds, in den die ganze Welt einzahlt und zu dem auch die ganze Welt Zugang hat. Das heißt, auch internationale Organisationen wie die Weltgesundheitsorganisation (WHO) müssten das mit vorantreiben. Schon in den 1970er Jahren gab es den Vorschlag, einen Fonds einzurichten, der medizinische Forschung und die Entwicklung von Medikamenten finanziert.

Alex Veit: *Warum existiert ein solcher globaler Fonds zur Entwicklung und Verteilung von Medikamenten dann nicht schon längst?*

Eric Otieno Sumba: Es gibt aktuell tatsächlich eine ähnliche Struktur. Der »Global Fund« soll die drei großen Infektionskrankheiten HIV, Tuberkulose und Malaria bekämpfen. Allerdings ist er privat finanziert. Die »Bill und Melinda Gates Foundation« ist da sehr aktiv. Aber der Global Fund ist auch maßgeblich davon geprägt, was diese beiden Individuen wollen. Bezogen auf Malaria gab es zum Beispiel Versuche, Mücken genetisch zu modifizieren und so an der Fortpflanzung zu hindern. Da werden also skurrile Sachen versucht, obwohl einfach nur ein neues Medikament notwendig wäre, das gut wirkt und dessen Entwicklung ausreichend finanziert wird. Das würde das Problem schnell lösen – stattdessen finanziert man absurd anmutende Umwege wie eine genetische Modifizierung von Mücken – ohne zu wissen, was in 20 Jahren die Folgen für das Ökosystem sein würden.

Alex Veit: *Wie sollte eine Regulierung stattdessen aussehen?*

Eric Otieno Sumba: Mein Vorschlag im Sinne einer NIEO[2] wäre, den Global Fund institutionell in der WHO zu verankern und demokratischer zu gestalten. Außerdem muss die WHO mehr Gewicht bekommen. Beim TRIPS-Waiver während der Covid-19-Pandemie haben wir gesehen, dass die WHO kaum eine Rolle spielte. Ihr Direktor war zwar medial sehr präsent, aber strukturell hatte die WHO in der Coronapandemie nicht viel zu sagen. Das heißt auch, dass WHO und WTO in Sachen Gesundheit institutionell wieder deutlich stärker zusammenarbeiten müssen. Sie sollten etwa gemeinsam diesen Fonds verwalten und so sicherstellen, dass alle Staaten schnell an entwickelte Medikamente kommen. Denn Innovationen nutzen wenig, wenn sie nur in einem bestimmten Teil der Welt verteilt werden.

Literatur zur Vertiefung

Beaumont, Peter (2020): Scheme to get Covid vaccine to poorer countries at »high risk« of failure. In: *The Guardian* vom 16.12.2020. https://www.theguardian.com/world/2020/dec/16/scheme-to-get-covid-vaccine-to-poorer-countries-at-high-risk-of-failure (Zugriff am 9.5.2023).

Getachew, Adom (2019): Worldmaking after empire: The rise and fall of self-determination. Princeton: Princeton University Press.

Lee, Christopher J. (2020): The necropolitics of Covid-19. In: *Africa is a country* vom 1.4.2023. https://africasacountry.com/2020/04/the-necropolitics-of-covid-19 (Zugriff am 9.5.2023).

Mbali, Mandisa (2013): South African AIDS activism and global health politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Otieno Sumba, Eric (2021): Necropolitics at large: Pandemic politics and the coloniality of the global access gap. In: *Critical Studies on Security*, 9 (1), 48–52.

Sullivan, Helen (2021): South Africa paying more than double EU price for Oxford vaccine. In: *The Guardian* vom 22.1.2021. https://www.theguardian.com/world/2021/jan/22/south-africa-paying-more-than-double-eu-price-for-oxford-astrazeneca-vaccine (Zugriff am 9.5.2023).

Sunder Rajan, Kaushik (2017): Pharmocracy: Value, politics, and knowledge in global biomedicine. Durham: Duke University Press.

Tyfield, David (2008): Enabling TRIPs: The pharma-biotech-university patent coalition. In: *Review of International Political Economy,* 15 (4): 535–566.

Rohstoffe, Renten und ungleiche Spezialisierung
Über die Chancen einer neuen Weltwirtschaftsordnung

Hannes Warnecke-Berger

Rohstoffe sind eine notwendige Überlebensgrundlage von Gesellschaften.[1] Menschen müssen essen, wohnen und arbeiten. Dabei benutzen und verbrauchen sie Rohstoffe. Der globale Rohstoffhandel macht bis zu einem Drittel des gesamten Welthandels aus. Zwar können Rohstoffe vielerorts gefördert und produziert werden, dennoch erwachsen aus der Produktion von Rohstoffen sowie aus ihrem Handel und Verbrauch weltweit zentrale Ungleichheiten. Mehr als 100 Staaten auf der Welt haben sich seit geraumer Zeit auf die Produktion und den Export von Rohstoffen spezialisiert. In diesen Ländern lebt zusammengenommen mehr als ein Viertel der Weltbevölkerung. Diese Länder verfolgen mit dem Rohstoffextraktivismus ein Entwicklungsmodell, das auf dem Abbau und Export von Rohstoffen basiert und risikoreich ist. Trotz enormer Wandlungsprozesse, etwa dem Aufstieg Chinas und Indiens, gibt es eine internationale Rohstoffarbeitsteilung, die sich in den letzten drei Dekaden noch weiter verhärtet hat.

Spätestens seit dem Überfall Russlands auf die Ukraine ist vielen klar geworden, dass die Abhängigkeit von Rohstoffen zu einem Problem werden kann. So muss beispielsweise Deutschland einen Großteil der Rohstoffe aus anderen Regionen der Welt importieren – viele davon kommen aus dem Globalen Süden. Die Kehrseite dieser deutschen Rohstoffabhängigkeit ist das

---

1 Zur Begriffsklärung: Als Bodenschätze (*natural resources*) sind unverarbeitete Materialien zu verstehen, die Lebewesen potenziell für ihr Überleben benötigen. Das umfasst landwirtschaftliche Produkte ebenso wie Mineralien und fossile Energieträger. Rohstoffe (*raw materials*) sind diejenigen Bodenschätze, die weiterverarbeitet werden. Primärgüter (*primary commodities*) sind wiederum Rohstoffe, die gehandelt und damit kommodifiziert werden. Die Begriffe Rohstoffe und Primärgüter werden jedoch häufig synonym verwendet.

Entwicklungsmodell des Extraktivismus, das ganze Gesellschaften tiefgreifend prägt (siehe zum Überblick und für weitere Literatur Warnecke-Berger/Ickler 2023). Gesellschaften, die sich auf den Abbau und Export von Rohstoffen spezialisiert haben, müssen immer wieder feststellen, dass die Fokussierung auf bestimmte Rohstoffe nicht nur Politik oder Ökonomie prägt, sondern weit ins Alltagsleben hineinreicht. Extraktivismus meint daher auch, dass sich ganze Gesellschaften über den Rohstoffexport reproduzieren. Diese Strategie ist lukrativ. Sie wirft hohe Gewinne ab, führt aber auch zu sozialen Verwerfungen und zerstört die Umwelt. In Rohstoffgesellschaften gibt es meist eine vergleichsweise hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und bedeutend höhere Raten sozialer Ungleichheit. Zudem sind dort Korruption, Klientelismus und Autoritarismus oftmals an der Tagesordnung. Stark schwankende Weltmarktpreise für bestimmte Rohstoffe werden in Extraktionsgesellschaften regelmäßig zu Katalysatoren ökonomischer, politischer und sozialer Krisen (Warnecke-Berger et al. 2022).

Bedeutet das nun für bestimmte Länder zwangsläufig »einmal Rohstoffexport – immer Rohstoffexport«? Keineswegs! Zwar gelang es historisch betrachtet nur sehr wenigen Gesellschaften, die sich einst auf Extraktivismus spezialisiert hatten, diesen zu überwinden (etwa den USA, Kanada oder einigen skandinavischen Ländern im 19. Jahrhundert oder gegenwärtig Malaysia). Versuche und politische Programme, um den Extraktivismus zu verlassen, gibt es jedoch allerorten. Rohstoffe sind ein *big buisness* und sie erzeugen einen besonderen Entwicklungsmythos, der letztlich in der Hoffnung besteht, durch eine vertiefte ungleiche Spezialisierung auf Rohstoffextraktivismus höhere Exporterlöse zu erzielen, die sich dann automatisch in Entwicklungserfolge übersetzen. Gerade deshalb bleiben Rohstoffe politisch umstritten und umkämpft. Von einer Reform der globalen Rohstoffproduktion und des globalen Rohstoffhandels versprechen sich viele Expert:innen, aber auch Politiker:innen Entwicklungsfortschritte für Förderländer oder gar für den gesamten Globalen Süden.

Viele dieser Reformideen heben darauf ab, die globale Ungleichheit, die aus Rohstoffproduktion, -handel, und -konsum erwächst, durch eine Veränderung der Rohstoffpreise zu beheben. Förderländer wollen mehr Geld für ihre Rohstoffe bekommen. Rohstoffpreise sollen durch geeignete Mechanismen zunächst stabilisiert und sodann schrittweise erhöht werden. Dadurch soll ein größerer finanzieller Spielraum für Entwicklungsbestrebungen in Rohstoffländern entstehen. Derartige Ideen fordern derzeit etwa Befürworter:innen des Fairen Handels oder internationale Organisationen ein, beispielsweise die

United Nations Commission on Trade and Development (UNCTAD) oder der Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Die Forderungen finden einen breiten Widerhall in der politischen Öffentlichkeit und haben ihre Wurzeln in den Debatten um eine Neue Weltwirtschaftsordnung (NIEO) in den 1970er Jahren.

Schon bei der Formulierung der Vorschläge für die NIEO wurde intensiv über Rohstoffe diskutiert. Bereits damals hatten Ländern des Globalen Südens einen substanziellen Anteil an der globalen Rohstoffproduktion. Diese Länder waren jedoch mit zunehmenden Preisproblemen konfrontiert. Sie mussten immer mehr ihrer Rohstoffe exportieren, um sich neueste Technologie, Diversifizierung der Wirtschaft und Wohlstand für alle finanzieren zu können.[2] Ein integraler Bestandteil der NIEO war der Vorschlag, die internationale Wirtschaft so zu modifizieren, dass die Förderländer höhere Erlöse erwirtschaften können, die sie dann für Diversifizierung und Wohlfahrt einsetzen können. Zu diesem Zweck sollte ein integrales Rohstoffprogramm ins Leben gerufen werden, das über sogenannte *buffer stocks* Rohstoffpreise zunächst stabilisieren sollte. *Buffer stocks* sind Rohstofflager, die gebildet werden, um durch Mengenzurückhaltungen und Rohstoffaufkäufe temporäre Preisschwankungen auszugleichen. Schließlich sollten Preise dann über Kartellbildung unter Förderländern schrittweise erhöht werden. Die Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) ist ein solches Kartell. In den Vorschlägen für die NIEO wurden viele Rohstoffkartelle angedacht, etwa für Kaffee, Kupfer oder Kakao. Die Ölkrisen der 1970er Jahre sind das wohl bekannteste historische Beispiel für eine Erhöhung von Rohstoffpreisen durch Kartellbildung. Die erhofften Entwicklungserfolge materialisierten sich jedoch nur selten. Viele Förderländer wurden trotz enormer Gewinne immer weiter abhängig von Technologieimporten aus Europa und den USA. Sie rutschen daher in eine enorme Verschuldung ab, die sich zu einer Krise ausweitete, die schließlich der neoliberalen Gegenoffensive, dem Konsens von Washington und einer Spar- und Austeritätspolitik Tür und Tor öffnete.

Ziel dieses Beitrags ist es, die Hintergründe der Ungleichheitsachse Rohstoffe offenzulegen. Dabei zeigt er, dass die problematische Struktur der Weltwirtschaft und mit ihr das System relativer Preise einen wichtigen

2 Dies ist im Kern der Inhalt der bis heute intensiv geführten Terms-of-Trade-Debatte, die aber nach wie vor umstritten bleibt (siehe als Überblick Chakraborty/Sarkar 2020).

Erklärungsimpuls für diese Ungleichheitsachse liefern kann.[3] Der Beitrag behauptet, dass bisherige Reformvorschläge (inklusive der NIEO) einen wichtigen, wenn nicht den wichtigsten Punkt nur wenig berücksichtigen: Die Ursache der Asymmetrie in der Weltwirtschaft sind das Auftreten und die Persistenz von Renten. Eine Rente ist eine Überschussform, die nicht aus Konkurrenz, Investition oder Arbeitsproduktivität entspringt, sondern ein Einkommen darstellt, das über politische Mechanismen angeeignet wird. Renten sind Fluch und Segen zugleich: Einerseits sind sie eine zusätzliche Einnahmequelle und lassen bestimmte Wirtschaftssektoren – etwa die Rohstoffproduktion – besonders produktiv erscheinen. Andererseits führen sie zu einer ungleichen Spezialisierung, da Rentensektoren (wie die Rohstoffproduktion) zwar hohe Gewinne abwerfen, aber weder internationale Technologielücken schließen, noch strukturelle Arbeitslosigkeit überwinden. Renten eröffnen einen Handlungsspielraum für politische Akteur:innen und Koalitionen, die diese miteinander eingehen, indem sie es ihnen ermöglichen, Entwicklungsprozesse zu finanzieren. Sie erzeugen aber auch einen Entwicklungsmythos, da das Auftreten zusätzlicher finanzieller Ressourcen oftmals mit Entwicklung gleichgesetzt wird. Mit anderen Worten: Renten sind verlockend. Sie können investiert werden, müssen aber nicht. Im Kapitalismus herrschen Marktmechanismen, die Kapitalist:innen dazu zwingen, ihre Profite zu reinvestieren. In Rentengesellschaften hingegen gibt es keinen systemischen Zwang, der über die Verwendung der Rente entscheidet (Warnecke-Berger et al. 2023). Dies ist auch ein Grund, weshalb Renten oftmals für Loyalität, Systemerhalt oder Repression, nicht aber für strukturelle Transformation und sektoralen Wandel verwendet werden. Nur unter den Bedingungen der Neutralisierung dieser Renten im Weltmaßstab können erfolgreiche Versuche einer gerechteren Weltwirtschaft erreicht werden.

In diesem Beitrag leite ich zunächst aus der Struktur der Weltwirtschaft globale Asymmetrien ab. Diese entstehen durch das globale System relativer Preise und dessen Tendenz, Renten zu erzeugen. Diese Asymmetrien, so meine These, können die globale Ungleichheitsachse Rohstoffe erklären. Dieses Argument verdeutliche ich anschließend anhand der Empirie des

3 Ein relativer Preis ist der Preis eines Gutes, ausgedrückt im Preis eines anderen Gutes. Das System relativer Preise ist also ein relationales System von Preisen für verschiedene Güter. Durch dieses System bewirken Preisveränderungen eines Gutes immer auch Veränderungen der Preise für andere Güter.

Rohstoffhandels. In einem zweiten Schritt zeige ich dann, dass dieser Zusammenhang in der historischen Debatte um die NIEO nur wenig berücksichtigt wurde. Obwohl sich in der Zeit der NIEO in den 1970er Jahren die politische Möglichkeit bot, Reformvorschläge zu institutionalisieren, konnten die geeigneten Mechanismen nicht identifiziert werden. Schließlich skizziere ich in einem dritten Schritt, welche Reformvorschläge aus dem dargestellten Ansatz abgeleitet werden können.

Rente und ungleiche Spezialisierung

Mit Renten bezeichne ich einen Teil ökonomischen Überschusses. Dieser unterscheidet sich von kapitalistischem Profit dadurch, dass er nicht am Markt angeeignet wird, sondern über außerökonomische Mechanismen (Warnecke-Berger 2021b).[4] Am deutlichsten zeigt sich das anhand der sogenannten Differenzialrenten, die sich aus unterschiedlichen marginalen[5] Produktionskosten ergeben. Folgendes Beispiel soll dies veranschaulichen: Saudi-Arabien kann Öl zu einem Preis von 12 US-Dollar pro Barrel produzieren. Die USA müssen für die Produktion eines Barrels aber 75 US-Dollar ausgeben. Da die globale Nachfrage nach Öl sehr hoch ist und Öl auf internationalen Märkten unter Konkurrenzbedingungen verkauft wird, pendelt sich der Ölpreis bei etwa 80

---

4 Profit ist eine Spezialform ökonomischen Überschusses und im Kapitalismus die eigentliche Form des Überschusses. Profit entsteht keineswegs automatisch, sondern nur unter spezifischen Bedingungen, die Kalecki (1942) in seiner Profittheorie darstellt. Als monetäres Phänomen tritt Profit nur auf einer Makroebene auf. Er setzt Nettoinvestitionen sowie ein ausreichendes Maß an Nachfrage voraus. Er entsteht nur unter Konkurrenzbedingungen auf Märkten. Renten sind dagegen nicht leistungsgebunden. Zur Entstehung von Renten sind weder Investitionen noch Konkurrenz erforderlich. Die Unterscheidung zwischen Rente und Profit kann nur makroökonomisch getroffen werden. Mikroökonomisch betrachtet sind sowohl Profit als auch Rente Gewinne. Dabei bleibt den einzelnen Produzent:innen in der Realität oftmals verschlossen, welcher Überschussform (Rente oder Profit) ein Gewinn zugeordnet werden kann. Siehe zu dieser Unterscheidung auch Elsenhans (2022).

5 Marginale Kosten (oder Grenzkosten) sind Kosten, die durch die Produktion eines zusätzlichen Gutes entstehen, das gerade noch am Markt produziert werden kann. Marginale Produktionskosten sind die Produktionskosten derjenigen Produktionseinheit, die am teuersten produziert, aber gerade noch zur Stillung der Nachfrage einbezogen wird.

US-Dollar pro Barrel ein. Die USA machen also einen kleinen Gewinn. Die Differenz zwischen den Produktionskosten Saudi-Arabiens und denjenigen der USA kann Saudi-Arabien sich als Rente aneignen.

Diese Rente – im Beispiel sind es 63 US-Dollar pro produziertem Barrel Öl – fallen für Saudi-Arabien also »einfach so« an. Diese Rente entsteht durch die Struktur der Weltwirtschaft. Im globalen Maßstab gleichen sich Produktionskosten im Rohstoffsektor auch auf lange Sicht nicht einander an, sondern bleiben unterschiedlich hoch. Es gibt keinen systemischen (Markt-)Zwang, der zu einer Angleichung der Produktionskosten in den USA und in Saudi-Arabien führen würde oder eine bestimmte Verwendung der von Saudi-Arabien angeeigneten Rente notwendig machen würde. Die 63 US-Dollar pro Barrel aus dem Beispiel kann Saudi-Arabien in Diversifizierung investieren oder in Forschung und Entwicklung anlegen. Das Land kann damit aber auch zusätzlichen Konsum finanzieren oder das Geld für Klientelismus, Stimmenkauf oder den Repressionsapparat aufwenden. Die Verwendung dieser Rente ist eine politische Entscheidung, das heißt, sie ergibt sich aus einem politischen Kräfteverhältnis. Sie ist aber nicht rückgebunden an die Bedingung ihrer Entstehung, also an die eigentliche Produktion. Entscheidend für die Entstehung einer (Differenzial-)Rente sind international unterschiedliche Produktionskosten. Renten fallen in der Landwirtschaft (etwa in der globalen Weizenproduktion) genauso an wie bei der Produktion von Öl, Kupfer oder Lithium. Sie entstehen aber auch auf globalen Finanzmärkten und sogar im verarbeitenden Gewerbe. Meist verschwinden Renten jedoch nach kurzer Zeit wieder, da Anpassungsmechanismen zu einer internationalen Angleichung der Produktionskosten führen. Rohstoffe sind besonders anfällig für Renten, da ihr Abbau standortgebunden ist und durch Technologie erfolgt, die global verfügbar sind und die einige wenige Unternehmen monopolisieren können.

Sobald Renten entstehen, gibt es Verteilungskämpfe um diese. Historisch betrachtet fielen Renten in Produktionsländern zunächst bei den Produzent:innen von Exportgütern an. Später hat der Staat sie meist über Exportsteuern »abgeschöpft«. Dies ist eine Erklärung dafür, dass etwa nach der Unabhängigkeit Lateinamerikas mächtige Agrareliten entstanden, die es vermochten, die Staaten schwach zu halten. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre gelang es den Staaten schließlich, diese Agrareliten in die Krise zu zwingen, entsprechende Machtressourcen zu mobilisieren, den Außenhandel zu regulieren und sich schließlich den Zugriff auf die Rente zu sichern (Warnecke-Berger i. E.). Ein weiteres Beispiel für Verteilungskämpfe um Renten ist der Konflikt zwischen Landbesitzenden und staatlichen Ak-

teur:innen in Jamaika im Zuge der Dekolonialisierung (Huber/Stephens 1986). Hier waren sowohl die Agrarelite als auch der Staat Nutznießer:innen der Rente. Heutzutage entsteht ein wichtiger Konflikt um Renten zwischen einerseits transnationalen Unternehmen, die global die notwendige Technologie und damit den Rohstoffabbau kontrollieren sowie andererseits nationalen Regierungen und lokalen Gemeinschaften, die an der Rente beteiligt werden wollen.

Das Auftreten von Renten ist an sich zunächst kein Problem. Würden sich miteinander handelnde Ökonomien in ihren Produktionsbedingungen einander angleichen, würden Renten auf lange Sicht verschwinden – sie würden unter dieser Bedingung neutralisiert. Diese Neutralisierung beruht auf zwei Mechanismen: Erstens müssen sich sie Produktionskosten international tatsächlich angleichen. Dazu müssen etwa Technologie und Innovationen demokratisiert werden und alle beteiligten Wirtschaften neues Wissen erlernen. Zweitens müssen Produktionserweiterungen in einer Situation der Vollbeschäftigung stattfinden, damit sie zu höheren Reallöhnen führen. Dazu aber müssen strukturelle Arbeitslosigkeit, Armut und Marginalität zuvor überwunden werden. Diese beiden Bedingungen gelten in der gegenwärtigen Weltwirtschaft nur in geringem Maße (Bresser-Pereira et al. 2019).

Vielmehr erfordern beide Bedingungen politische Eingriffe. Denn erstens erfolgt die Verbreitung und Diffusion neuester Technologie international ungleich (Fagerberg/Verspagen 2002; O'Rourke/Gale 2017). Bereits seit Beginn des Kapitalismus werden Innovationen immer an ganz bestimmten Orten eingeführt. Damit sie demokratisiert und globalen verbreitet werden können, müssen sie erlernt und in bestehende Produktionsprozesse eingebettet werden. Diese Prozesse finden nicht überall gleichzeitig und in gleichem Maße statt. Zudem können Unternehmen bestimmte Technologien und das Wissen über sie monopolisieren. Darüber hinaus ist die Einführung bestimmter Technologien von strukturellen Variablen wie der Einkommensverteilung einer Gesellschaft abhängig.

Ist die Nachfrage homogen, etwa weil eine Gesellschaft eine egalitäre Einkommensverteilung aufweist, richtet sich der Produktionsapparat auf billigere Massenkonsumgüter aus, die mit Maschinen produziert werden können. Entsteht jedoch eine weniger homogene Nachfrage, da die Einkommensverteilung in einer Gesellschaft stark ungleich ist – bleibt also beispielsweise ein Teil der Gesellschaft in Armut und struktureller Arbeitslosigkeit gefangen, während ein anderer Teil besonders reich ist – so richtet sich

der Produktionsapparat auf die Produktion weniger Luxusgüter aus. Beide Ausrichtungen haben weitreichende Folgen.

Luxusgüter, etwa eine Gucci-Tasche, werden zum Zwecke der Distinktion gekauft – als *conspicious consumption*. Werden Gucci-Taschen billiger, steigt der Absatz weniger proportional, da die Reichen keinen Nutzen darin sehen, zwei, fünf oder zehn dieser Taschen zu kaufen, da diese sich nicht mehr als Statussymbol eignen. Produziert der Produktionsapparat jedoch einfache Konsumgüter für eine homogene Nachfrage, etwa T-Shirts, die in hoher Stückzahl verkauft werden, führen kleine Preisveränderungen durch Innovationen zu einer schnelleren Ausweitung der Produktion, da der Bedarf an T-Shirts kontinuierlich sehr groß ist. Die schnelle Ausweitung des Produktionsapparates hat größere Effekte auf Arbeitsmärkten. Dementsprechend gibt es einen Zusammenhang zwischen Wachstum und Gleichheit (Araujo/Teixeira 2021). Zurecht betonen heterodoxe Entwicklungstheoretiker:innen daher die Rolle internationaler Technologielücken zwischen verschiedenen Ländern sowie die technologische Orientierung und Spezialisierung von Volkswirtschaften (siehe etwa Cimoli et al. 2019). Außerdem stellen strukturelle Arbeitslosigkeit und Marginalität ein (globales) Unterbeschäftigungsgleichgewicht dar. Das bedeutet, dass zwar eine kleine Elite hohe Gewinne und Reichtum erwirtschaften und die Ökonomie so insgesamt betrachtet Überschüsse produziert, ein Großteil der Bevölkerung aber zu arm ist, um genug für das eigene Überleben zu erwirtschaften. Somit sind zwar Überschüsse vorhanden, die für Investitionen genutzt werden könnten, es fehlt aber die Investitionsbereitschaft, da mögliche Käufer:innen zu arm sind.

Unter diesen beiden Bedingungen – also der Existenz internationaler Technologielücken und struktureller Arbeitslosigkeit – sind die Mechanismen, die Renten neutralisieren, außer Kraft gesetzt. In der Folge sind Renten besonders persistent. Daraus entsteht ein kumulativer Prozess, der in einer ungleichen Spezialisierung mündet.[6] Damit bezeichne ich (anknüpfend an dependenztheoretische Ansätze, etwa Amin 1973) eine Konstellation, in der Renten Anreize für eine Spezialisierung auf bestimmte Produktgruppen schaffen. Diese Produkte generieren zwar international hohe Einnahmen, verhindern aber im Land ein selbsttragendes, also nicht ausschließlich über

6 Kumulative Verursachung meint im Sinne Gunnar Myrdals (1957), dass es Gleichgewichts-Modellbeziehungen, wie sie die Neoklassik – also die vorherrschende Lehrmeinung in der Ökonomie – beschreibt, nicht geben kann, da sich kausale Wirkungen nicht auf eine einzelne Variable zurückführen lassen.

Exporte definiertes, und vor allem gerecht verteiltes Wachstum. Ungleiche Spezialisierung zementiert daher strukturelle Arbeitslosigkeit und verhindert technologisches Lernen. Damit untergräbt sie einen sektoralen Wandel weg von der Rohstoffproduktion, Diversifizierung der Wirtschaft sowie strukturelle Transformation. Zudem verstärkt ungleiche Spezialisierung umgekehrt wiederum die Persistenz von Renten. Der Preismechanismus erscheint auch innerhalb der Gesellschaften, die in ungleicher Spezialisierung gefangen sind, in Kraft (jedes Produkt hat einen Preis). Dieser Mechanismus erweist sich aber als unfähig, die Allokation von Gütern und Kapital über Sektoren hinweg zu steuern (das heißt, Preise in einem Sektor reagieren nicht mehr auf Preise in anderen Sektoren). Sektoren werden voneinander abgekoppelt, da Vorprodukte nicht oder nicht mehr lokal produziert werden, es entstehen Enklaven. Die gesamtökonomische Vernetzung und damit einhergehende Ausgleichsmechanismen nehmen ab. Rohstoffextraktivismus ist ein Ausdruck ungleicher Spezialisierung – zwar nicht der einzige, aber wohl der deutlichste.[7]

Renten, Rohstoffe und Extraktivismus

Renten, ungleiche Spezialisierung und Extraktivismus sind entstanden, da mit der Genese des Weltmarktes im 19. Jahrhundert und der Übertragung des Systems relativer Preise auf den Globalen Süden bestimmte Bedingungen geschaffen wurden. Diese führen dazu, dass der Globale Norden sich auf Technologieproduktion spezialisiert, der Globale Süden aber relative Kostenvorteile bei der Produktion von Rohstoffen und leicht zu verarbeitenden Produkten erhält (Warnecke-Berger 2023). Diese Muster erlauben es dem Globalen Süden nicht, strukturelle Arbeitslosigkeit zu überwinden und bei der Technologieproduktion aufzuholen. Im Gegenteil: Diese Bedingungen verfestigen Renten und führen für Länder des Globalen Südens zu einer Art Entwicklungsfalle.

Der Rohstoffextraktivismus als ein Muster ungleicher Spezialisierung, das ganze Gesellschaften prägt, entwickelte sich global in der zweiten Hälfte des

7 Auch die Bundesrepublik Deutschland »leidet« auch unter ungleiche Spezialisierung. Diese kann nur auf Grundlage der Ausbeutung der südeuropäischen EU-Mitgliedsstaaten aufrechterhalten werden. Sie ist abhängig von Export auf Kosten anderer, was oftmals als *Beggar-thy-neighbour*-Politik bezeichnet wird (Stockhammer/Onaran 2013).

19. Jahrhunderts. Dem ging zunächst die Entwicklung moderner Transporttechnologie voraus, die einen globalen Rohstoffhandel überhaupt erst ermöglichten. Zwar wurden Rohstoffe auch schon vor dieser Zeit gehandelt – oft verknüpft mit kolonialer Expansion. So schöpften etwa tributäre Eliten, die alte Reiche und Imperien beherrschten, über die Kontrolle von Gewalt von der Bevölkerung Agrarüberschüsse ab. Mit diesen beschäftigten sie Arbeitskräfte oder zwangen diese zur Produktion von Exportgütern. Große Reiche wuchsen in der Regel um Rohstoffe herum (Alcock et al. 2009). Ihre Handelsbeziehungen folgten dem Gebot »billig kaufen – teuer verkaufen« (Wood 1994: 18). Diese tributären Eliten boten keine Anreize für den Einsatz von Technologie, die auf Kostensenkungen abzielten. So blieben Investitionen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität meist aus. Dokumentiert ist dies etwa für den kolonialen Bergbausektor in Lateinamerika (Tandeter 2006). Lange Zeit folgten Handelsbeziehungen und Spezialisierungsmuster politischen Zwängen. Ohne moderne Transporttechnologie war der Extraktionssektor in diesen Gesellschaften jedoch zu gering ausgeprägt, um diese in Gänze in seinen Bann zu ziehen – also auch jene Sektoren zu formen, die nicht an der Extraktion beteiligt sind. Der Anteil der Pro-Kopf-Exporte der Extraktionssektoren am gesamten Pro-Kopf-Einkommen blieb daher gering (Coatsworth 1998: 32).

Dies änderte sich seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts durch folgenden Prozess (Warnecke-Berger 2023): Die sich industrialisierenden Länder des Globalen Nordens, in dem sich der Kapitalismus zuerst ausprägte, hatten die wichtigen Rohstofflager zunächst in ihren eignen Territorien. Sie waren daher nicht auf Rohstoffimporte angewiesen. Das galt sowohl für energetische Rohstoffe wie Holz oder Kohle als auch für mineralische Rohstoffe wie Eisen oder Kupfer. Die USA und Großbritannien exportierten sogar Rohstoffe. Der Abbau von Rohstoffen war aber zunächst sehr arbeitsintensiv (Wright 1990). So waren etwa in Kalifornien zwischen 1880 und 1940 etwa 40 Prozent aller Arbeiter:innen in Rohstoffsektoren beschäftigt (Walker 2001: 174–175). Aufgrund der hohen Nachfrage nach diesen Rohstoffen wurden nach und nach neue Rohstofflager in den Ländern des Globalen Nordens erschlossen. Diese wiesen aber höhere Abbaukosten auf, etwa durch einen geringeren Erzgehalt. Abbauunternehmen entwickelten daher Technologien, die diesen allmählich steigenden Abbaukosten entgegenwirken sollten (Bairoch 1993). Diese Technologien machten den Abbau zunehmend kapitalintensiv, wie etwa die Geschichte des Kupferabbaus in den USA oder in England zeigt (Schmitz 1986). Die verfügbaren Rohstoffreserven waren aber stets ausreichend, um den Bedarf der Länder des Globalen Nordens zu decken. Noch 1974 schrieb beispielsweise einer der

führenden westdeutschen Stahlkonzerne: »Die Bundesrepublik ist keinesfalls arm an Erz, sie ist lediglich arm an reichem Erz.« (Mannesmann AG 1974: 17)

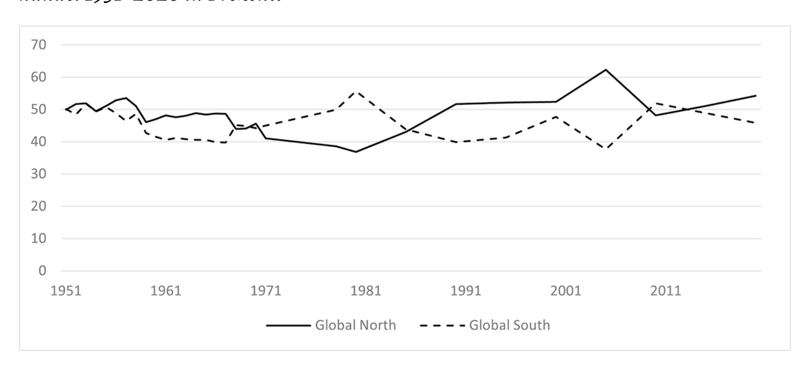
Im Laufe des 19. Jahrhunderts spezialisierten sich die Industrieländer des Globalen Nordens auf die Produktion verarbeiteter Produkte sowie auf technologieintensivere Produktgruppen – und begannen diese zu exportieren. Als Pendant dazu gerieten Länder mit kostengünstigeren Rohstofflagern in Konkurrenz zu den Industrieländern. In der Folge begannen sie sich auf Produktgruppen zu spezialisieren, in denen die Länder des Globalen Nordens relativ weniger produktiv waren. Auf diese Weise wurde moderne Abbautechnologie auch für Länder des Globalen Südens verfügbar. Aufkommende Transporttechnologie brachten Abbaulager für die Industriezentren erreichbar. Rohstoffhandel und -produktion globalisierten sich. Durch die ungleiche Technologiediffusion und die bereits bestehende strukturelle Arbeitslosigkeit war die Produktion in Ländern des Globalen Südens jedoch von Beginn an kapitalintensiv (League of Nations 1945: 26). Diese Bedingungen begünstigten die Entstehung von Renten, da sie zu einer Verstetigung struktureller Arbeitslosigkeit bei geringer Beschäftigung führten und so keine homogene Nachfrage nach lokal produzierten Waren entstehen konnte. Die Renten bewirkten, dass der Rohstoffexport in diesen Ländern des Globalen Südens besonders produktiv erschien. Relative Produktivitätsfortschritte ergaben sich jedoch nur daraus, dass es nach wie vor Produktionsstätten gab, die zu viel höheren Preisen produzierten. Gleichzeitig sanken daher die Anreize, jenseits der Rohstoffextraktion in die lokale Produktion zu investieren. Anders formuliert: Rohstoffe waren *relativ* produktiv – relativ zu den anderen Sektoren innerhalb der Ökonomien im Globalen Süden und relativ zu den sich industrialisierenden Ökonomien im Globalen Norden. Letztere hatten Kostenvorteile bei der Produktion von Industriewaren, bauten aber ebenfalls noch Rohstoffe ab. Historisch trat dieser Mechanismus zunächst bei landwirtschaftlichen Gütern auf und wiederholte sich später bei mineralischen Rohstoffen.

Im 19. Jahrhundert konzentrierte sich der Globale Süden daher zunächst noch stark auf Agrarexporte und begann nur allmählich, Mineralien zu exportieren (Bairoch/Etemad, 1985). Zwischen 1815 und 1914 hatten Metalle nur einen Anteil von 2 Prozent und Energierohstoffe sogar nur einen Anteil von 1 Prozent an allen Exporten des Globalen Südens (Bairoch, 1993: 69). Kurzum: Die technologische Überlegenheit der kapitalistischen Länder des Globalen Nordens und deren Spezialisierungsmuster, aber auch die enorme Reallohnsteigerungen im Norden, forcierten eine ungleiche Spezialisierung auf Rohstoffe

im Süden. Viele Länder des Globalen Südens wurden zu *export economies* (Levin 1960). Der Druck zu dieser Entwicklung entwickelte sich aus dem System relativer Preise der sich etablierenden Weltwirtschaft.

Diese erste Globalisierung, die etwa von 1850 bis zum Ersten Weltkrieg stattfand, erzeugte in den Ländern des Globalen Südens enorme soziale Ungleichheit (Williamson 2011). Zugleich ebnete sie den Weg für die dortige ungleiche Spezialisierung auf Extraktivismus. Diese hat sich seither im Kern nicht verändert. Dabei ist es wichtig zu betonen, dass für Länder des Globalen Südens die Rohstoffproduktion zwar einen sehr hohen Stellenwert hatte, dass aber der Globale Süden nicht einmal für die Hälfte der gesamten Rohstoffproduktion auf der Welt verantwortlich war. Erst nach 1969 begann der Globale Süden die weltweiten Rohstoffexporte zu dominieren. Diese Position verlor er infolge der Ölkrise 1973–1979 wieder. Im Zuge dieser Krise verlegten Länder des Globalen Nordens wichtige Sektoren der Rohstoffproduktion (etwa für Öl) zurück in ihre Territorien (Bairoch 1993: 66). Der Anteil des Globalen Nordens am Weltrohstoffhandel blieb insgesamt stabil bei etwa 50 Prozent (in den späten 1950er Jahren) bis rund 54 Prozent (um die Jahrtausendwende, siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Anteil des Globalen Südens und des Globalen Nordens am Weltrohstoffhandel 1951–2020 in Prozent.



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von UNCTADStat (UNCTAD o.J.) und UN Monthly Bulletin of Statistics (UNdata o.J.).

Der Globale Norden ist nach wie vor stark in der Rohstoffproduktion engagiert und hält einen hohen Anteil an der weltweiten Produktion. Übertrieben ausgedrückt produziert der Globale Norden etwa 50 Prozent aller globalen Rohstoffe, ist aber nicht einseitig auf Rohstoffproduktion und Extraktivismus ausgerichtet. Dieser Zusammenhang und die höheren marginalen Produktionskosten in Ländern des Globalen Nordens ermöglichen es Produktionsländern im Globalen Süden, Renten anzueignen. Zudem sichern sich Länder des Globalen Nordens eine Rückhaltemacht im Rohstoffhandel, indem sie einen substanziellen Teil der Rohstoffproduktion in ihre Territorien verlagern. Ein solcher Trend ist gerade insbesondere bei Rohstoffen zu beobachten, die für die angestrebte Energiewende benötigt werden. Der Globale Norden will so seine Abhängigkeit von kritischen Mineralien reduzieren.[8] Das bedeutet aber auch, dass die globale Nachfrage nach Rohstoffen so hoch ist, dass das Angebot aus dem Globalen Süden diese allein nicht befriedigen kann. Der Globale Norden bleibt daher ein entscheidender Akteur als Rohstoffproduzent – sei es aus wirtschaftlicher Rationalität oder aus nationalen Interessen. Die Folge ist abermals eine Persistenz der Rente, da davon auszugehen ist, dass die marginalen Produktionskosten teilweise erheblich unterschiedlich sind. Im Zuge der angestrebten Energiewende in Deutschland und Europa wird derzeit beispielsweise wieder diskutiert, Rohstoffe, die für die sozioökologische Transformation benötigt werden (wie Lithium oder seltene Erden) wieder in Europa abzubauen und dabei zu sehr hohen Preisen neueste Technologie einzusetzen.

Auf globaler Ebene machen Renten 2020 mehr als 9 Prozent des gesamten Warenhandels aus. Dieser Wert liegt seit den 1970er Jahren bis heute bemerkenswert stabil bei durchschnittlich 15 Prozent (eigene Berechnungen auf Grundlage der World Development Indicators (WDI), World Bank o.J.).

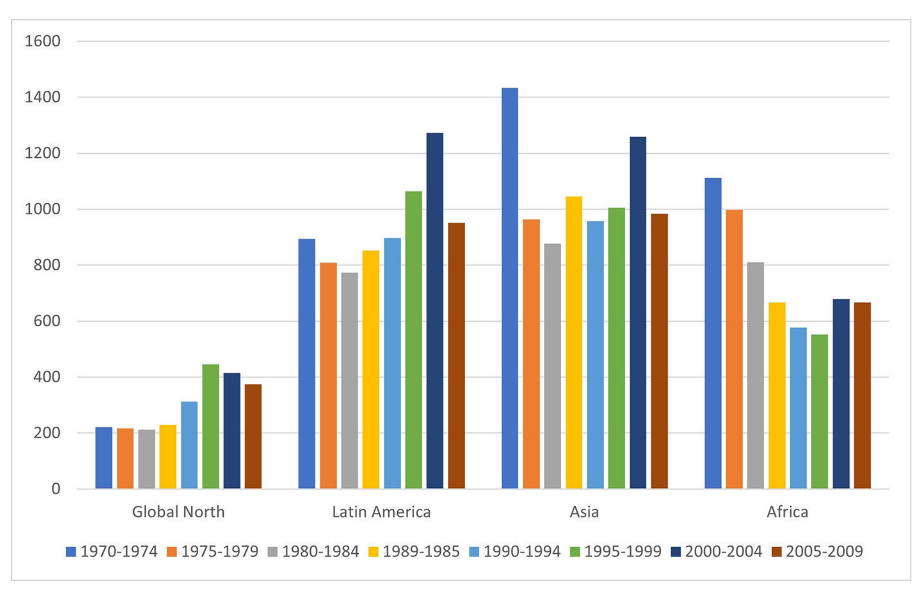
Renten und ungleiche Spezialisierungen haben direkte Auswirkungen auf die Struktur der Wirtschaftssektoren einer Gesellschaft. Sie führen zu großen Unterschieden in der Arbeitsproduktivität zwischen verschiedenen Sektoren (siehe Abbildung 2). Dabei erweist sich der extraktive Sektor als außerordentlich profitabel im Vergleich zum verarbeitenden Gewerbe oder zur Landwirtschaft, die für den lokalen Markt produziert. Zudem besteht eine problematische Verbindung zwischen Renten und Beschäftigung. Diese wird besonders

---

8 Das kann dazu führen, dass durch die angestrebte Energiewende und die damit verbundene Verlagerung der Produktion kritischer Rohstoffe in den Globalen Norden die verfügbare Rente für Länder des Globalen Südens enorm steigt.

deutlich, wenn man die Unterschiede in der Arbeitsproduktivität je nach Sektor berücksichtigt. Im Globalen Norden sind die Unterschiede in der Arbeitsproduktivität zwischen verschiedenen Sektoren nach wie vor gering. Das Verhältnis zwischen der Arbeitsproduktivität in den extraktiven Sektoren und der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität aller Wirtschaftssektoren beträgt im Globalen Norden 1:3. Im Globalen Süden beträgt dasselbe Verhältnis jedoch bis zu 1:14 (siehe Abbildung 2). Das verdeutlicht, wie überaus produktiv die extraktiven Sektoren in Ländern des Globalen Südens erscheinen, während dies für dieselben Sektoren im Globalen Norden keinesfalls gilt.

Abbildung 2: Ungleiche Spezialisierung und sektorale Arbeitsproduktivität. Das Verhältnis der Arbeitsproduktivität des Extraktionssektors zur durchschnittlichen Arbeitsproduktivität der jeweiligen Volkswirtschaften im Globalen Norden, Lateinamerika, Asien und Afrika 1970–2009 in Prozent.[9]



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Kruse et al. 2023.

9 Dargestellt sind jeweils 5-Jahres-Durchschnittswerte des Anteils der sektoralen Arbeitsproduktivität an der durchschnittlichen Gesamtarbeitsproduktivität. Extraktive Rohstoffsektoren weisen dabei eine exorbitant hohe Arbeitsproduktivität auf. Im Zeitverlauf ist keine Angleichung der unterschiedlichen Sektoren feststellbar.

Der Globale Norden hat einen geringeren Anteil an den Gesamtrenten als der Globale Süden, obwohl er insgesamt einen höheren Anteil am globalen Rohstoffhandel hat. Die Mitgliedsstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) haben einen Anteil an der Gesamtrohstoffrente von unter 20 Prozent (eigene Berechnungen auf Grundlage der WDI, World Bank o.J.). Dennoch produzieren sie mehr als 50 Prozent der global gehandelten Rohstoffe. Der Globale Norden baut also Rohstoffe ab, spezialisiert sich aber nicht auf Extraktivismus, da hier die Produktivität in anderen Sektoren wächst und der Globale Norden sich in der Rohstoffproduktion keine Renten aneignet.[10]

Das Scheitern der Rohstoffpolitik der NIEO

In der NIEO fanden das Problem der Persistenz der Rente und deren Folge, die Tendenz zur ungleichen Spezialisierung, keine Berücksichtigung. Die Beschlüsse des »Programme for Action« in der Resolution der UN-Generalversammlung vom Mai 1974 sahen ein integriertes Rohstoffprogramm vor, das darauf abzielte, wettbewerbshemmende Handelsbeschränkungen in Ländern des Globalen Nordens abzuschaffen. Die primäre Idee war, Rohstoffexporte auszuweiten und damit die Exporterlöse erst zu verstetigen und dann nach und nach anzuheben, um die Gewinne zu erhöhen (Laszlo et al. 1978: 45). Die Verstetigung sollte durch *buffer stocks* erreicht werden – eine Idee, die schon John Maynard Keynes in seinem Plan zur Reform der Weltwirtschaft in Bretton Woods vorgebracht hatte, aber letztlich nicht durchsetzen konnte. Dazu sollten rohstoffspezifische Produzent:innenenverbände beziehungsweise Kartelle gegründet werden, die in Fragen der internationalen Preissetzung miteinander kooperieren und technologisches Wissen über den Rohstoffabbau in den produzierenden Ländern aufbauen sollen. Zur gerechten Bemessung dieser Mengenpuffer sollten eigene Preisindizes geschaffen werden. Diese sollen die

10 Länder wie Norwegen weisen zwar höhere Rentenanteile auf, bleiben aber aufgrund der Stärke der nicht extraktiven Sektoren dennoch unter den Werten der Ökonomien des Globalen Südens. Norwegen hat jedoch politische Mechanismen zur Neutralisierung der Rente entwickelt. Dazu gehört, dass Renten in Staatsfonds, sogenannten *sovereign wealth fonds*, angelegt werden. Das trug jedoch auch zu einem enormen Wachstum des globalen Finanzkapitalismus bei.

Exportpreise des Globalen Südens an Importpreise aus dem Globalen Norden binden (Terms of Trade).

Das Modell macht deutlich, dass die Beziehung zwischen Preis und Mengen die marginalen Produktionskosten und damit die Renten außen vor ließ. Sie bezog sich lediglich auf das Austauschverhältnis zwischen Globalem Norden und Süden. Dieses Austauschverhältnis ist aber eine Folge der Renten, die im Rohstoffhandel anfallen – nicht deren Ursache. Die sich für den Globalen Süden verschlechternden Terms of Trade zwischen Globalem Norden und Süden, aber auch zwischen Rohstoffen und Industrieprodukten bringen letztlich deren unterschiedliche Einkommenselastizität[11] zum Ausdruck, nicht aber die Ursache für die jeweiligen Spezialisierungsmuster (Thirlwall 2013). Solange große Unterschiede in den Produktionskosten bestehen, ist zudem anzuzweifeln, ob Kartelle derart stark werden, dass es ihnen tatsächlich gelingt, Mitglieder, die die Kartelle zu unterlaufen versuchen, sanktionieren zu können. Die Zeit seit 2000, in der Saudi-Arabien große Preisanhebungen durch eine Mengenzurückhaltung der OPEC durch eine Erhöhung seines eigenen Exports unterlaufen hat, ist hierfür ein augenscheinliches Beispiel.

Die NIEO ist es so nicht gelungen, die Problematik der internationalen Preisbildung und der daraus hervorgehenden Spezialisierungsmuster zu erfassen. Sie wurde daher auch nicht mit internen Anpassungsmechanismen, strukturellem Wandel und sektoraler Transformation verknüpft. Damit erlag auch die NIEO einem Entwicklungsmythos. Vergessen wurde dabei, die höheren Exporterlöse auch mit höheren Einnahmen für die Masse der Bevölkerung, mit besseren Arbeitsbedingungen, mit einem Ausbau der technologischen Fähigkeiten, mit Bildung und Forschung sowie letztlich mit mehr Jobs zu verknüpfen. Dieses Muster findet sich in Rohstoffländern seither immer wieder: Eine Evaluation der Entwicklungsbestrebungen während des Rohstoff-Superzyklus von 2000 bis 2014 (Burchardt et al. 2021) ergab, dass zwar eine Erhöhung der Rente erreicht wurde, dass dabei aber keine Alternativen geschaffen wurden, die es ermöglicht hätten, sowohl strukturelle Arbeitslosigkeit als auch internationale Technologielücken zu überwinden.

Da die NIEO die Ursachen der Ungleichheitsachse Rohstoffe nur partiell auffing, konnte sie diese globale Asymmetrie nicht angehen oder gar überwinden, im Gegenteil: Als Folge unzureichender Interventionen, aber auch auf-

11 Die Einkommenselastizität (der Nachfrage) beschreibt die Änderung der Nachfrage nach einem speziellen Gut im Verhältnis zur Änderung des Einkommens von Konsument:innen.

grund des Beharrungsvermögens von Ländern des Globalen Nordens, verstetigten sich die bereits bestehenden Muster ungleicher Spezialisierung weiter.

Über die Chancen einer neuen Neuen Weltwirtschaftsordnung

An diesem Scheitern der NIEO können neue Reformideen ansetzen. Diese können die Forderungen einer NIEO radikalisieren und dabei zugleich auf das zugrunde liegende Problem der ungleichen Spezialisierung fokussieren. Dazu müssten jedoch Mechanismen entwickelt werden, um Renten zu neutralisieren und damit strukturelle Transformationen sowie sektoriellen Wandel anzuregen. Diese intelligente Kanalisierung von Renten kann jedoch nicht direkt in einer Steigerung der Exporterlöse (und damit letztlich in einer Steigerung der Renten) bestehen, wie in den 1970er Jahren noch in der NIEO angedacht. Zur Neutralisierung der Wirkung der Renten müssen sekundäre Mechanismen geschaffen werden, die Renten planbar sowie politisch kontrollierbar machen und Möglichkeiten schaffen, diese ökonomisch und politisch sinnvoll einzusetzen. Dazu müssten jedoch die Renten erst einmal sichtbar gemacht werden. Anschließend müsste die Abschöpfung der Renten planbar werden. Letztlich müssten in einem dritten Schritt die problematischen Wirkungen der Rente und damit die vertiefte ungleiche Spezialisierung bekämpft werden.

Ein internationales Programm zur Ermittlung der marginalen Produktionspreise

Die Berechnung der Renten ist erst einmal äußerst schwierig. Produktionskosten sind gut geschützte Geheimnisse transnationaler Unternehmen. Zur Ermittlung der tatsächlichen marginalen Produktionskosten muss man erstens die Produktionskosten einzelner Unternehmen erheben und sie dann zweitens zu den Produktionsdaten aller am Markt beteiligter Akteur:innen ins Verhältnis setzen. Oberste Priorität hat daher der Zwang zur Transparenz – sowohl für nationale wie transnationale Abbauunternehmen als auch für nationale Regierungen. Es gibt bereits entsprechende privatwirtschaftliche Daten – etwa Datenbanken über Rohstoffproduzent:innen von Ratingagenturen wie Standard & Poors (etwa: S&P Capital IQ Pro) oder Rystad Energy. Diese könnten mit wenig Aufwand in ein öffentliches Datenarchiv überführt werden, ähnlich der UNCTADStat-Datenbank. Dieser erste

Schritt besteht also in einer Kommunikationspflicht aller am Rohstoffmarkt beteiligten Akteur:innen und verursacht daher kaum Kosten.

Besteuerung der Rohstoffproduzenten

Diese Datengrundlage ist der Ausgangspunkt für eine optimale Besteuerung der Rohstoffproduzent:innen. Dabei muss das Ziel gar nicht sein, diese zu verstaatlichen. Es reicht schon aus, lediglich die Rente abzuschöpfen. Dies kann etwa über einen Steuersatz geschehen, der sich individuell an den jeweiligen marginalen Produktionskosten sowie an der globalen Nachfrage orientiert. Private Produktionsunternehmen hätten neben dem Wegfall der Rente keine weiteren Sanktionen zu befürchten. Sie könnten also nach wie vor einen Profit in Höhe der durchschnittlichen Profitrate erwirtschaften. Anders gesagt: Diese Unternehmen können weiterhin Gewinne machen, aber sich keine Rente mehr aneignen. »Profit ohne Rente« wäre ein wichtiges Argument um internationale Technologielücken zu schließen. Unternehmen liefen nicht mehr Gefahr, dass ihre zukünftigen Investitionen durch eine unplanbare Besteuerung der Rohstoffländer angegriffen würden. Gleichzeitig könnten Länder des Globalen Nordens dann auch nichts mehr gegen eine Regulierung des Rohstoffhandels einwenden, da weder Technologiewissen noch zukünftige Gewinnmöglichkeiten abseits der Rente von transnationalen Unternehmen zur Debatte stünden. Offen ist nur, welche politische Ebene – national, regional, oder supranational – zu einer solchen gezielten Besteuerung – also zur Abschöpfung der Renten – am besten in der Lage wäre. Dies könnte Spielräume für regionale Integrationsprozesse zwischen den Ländern des Globalen Südens eröffnen und Süd-Süd-Kooperationen unterstützen.

Die Neutralisierung der Rente

Da Renten in der Weltwirtschaft mehr oder minder automatisch anfallen, braucht es schließlich politische Mechanismen mit dem Ziel, die problematischen Wirkungen dieser Renten zu neutralisieren. Eine direkte Umverteilung allein ist dafür nicht ausreichend, wie die Erfahrungen des Rohstoffbooms und der Regierungen der sogenannten *pink tide* in Lateinamerika zwischen 2000 und 2014 zeigen (Warnecke-Berger et al. 2023). Diese Regierungen konnten sich zwar einen größeren Teil der Rente aneignen und diese auch in Sozialprogramme kanalisieren. Sie vermochten es aber nicht, diese Politik auch mit einer höheren Beschäftigung und mit ökonomischen Alternativen

zum Extraktivismus zu verbinden. Eine Umverteilung müsste daher flankiert werden durch sogenannte sekundäre Politiken, die auf der Nachfragewirkung der Rentennutzung basieren und sich zum Ziel setzen, Produktion und Konsum abseits des Rohstoffeexportes zu erweitern. Als besonders effizient haben sich zu diesem Zweck egalitäre Agrarreformen, industriepolitischen Maßnahmen sowie großflächige Beschäftigungsprogramme erwiesen. Diese können jeweils strukturelle Arbeitslosigkeit überwinden und Transformationen einleiten, die den technologischen Pfad ganzer Gesellschaften verändern können. Diese Beschäftigungsprogramme können auch den Anforderungen einer sozioökologischen Transformation gerecht werden und im Sinne eines *green deal* zur globalen Diffusion klimaneutraler Technologie beitragen. Da Renten aber dennoch zumindest temporär persistent bleiben dürften, sind diese Beschäftigungsprogramme nicht gezwungen, ein bestimmtes Maß an Effizienz zu erreichen. Stattdessen sollten sie darauf ausgerichtet sein, durch eine Überwindung des Arbeitskräfteüberschusses der strukturellen Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken (Warnecke-Berger 2021a). Auch an diesem Punkt stellt sich erneut die Frage der politischen Ebene: Verfügbare Renten eignen sich derzeit meist Produktionsunternehmen oder staatliche Stellen (durch Steuern) an. Die erwähnten sekundären Politiken bieten jedoch die Möglichkeit, auch regionale Institutionen mit einzubeziehen. Hier gibt es Anschlüsse an die Diskussion über Rohstoffkartelle in der NIEO.

Zusammengenommen wären diese Vorschläge integrale Bestandteile einer *neuen* Neuen Weltwirtschaftsordnung. Diese setzte sich aus dem Blickwinkel der Rohstoffpolitik und Rohstoffökonomie das Ziel, die Entstehungsbedingungen der Rente, und damit die Möglichkeiten ungleicher Spezialisierung zu unterminieren und zugleich aus einem globalen Nullsummenspiel zwischen Globalem Norden und Süden ein Positivsummenspiel zu entwickeln. Ein zentrales Motto könnte dabei werden: »Mit der Rente Rente überwinden«.

Literatur

Alcock, Susan E./D'Altroy, Terence N./Morrison, Kathleen D./Sinopoli, Carla M. (Hg.) (2009): Empires. Perspectives from archaeology and history. Cambridge: Cambridge University Press.

Amin, Samir (1973) : Le développement inégal. Essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique. Paris : Les Éditions de Minuit.

Araujo, Ricardo Azevedo/Teixeira, Joanilio Rodolpho (2021): Structural change and the role of demand. In: Alcorta, Ludovico/Foster-McGregor, Neil/Verspagen, Bar/Szirmai, Adam (Hg.), New perspectives on structural change. Causes and consequences of structural change in the global economy. Oxford: Oxford University Press, 95–112.

Bairoch, Paul (1993): Economics and world history. Myths and paradoxes. Chicago: University of Chicago Press.

Bairoch, Paul/Etemad, Bouda (1985): Structure par produits des exportations du Tiers-Monde, 1830–1937. Genf: Librairie Droz.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos/Oreiro, Jose Luis/Marconi, Nelson (2019): Developmental macroeconomics. New developmentalism as a growth strategy. New York/London: Routledge.

Burchardt, Hans-Jürgen/Dietz, Kristina/Warnecke-Berger, Hannes (2021): Dependency, rent, and the failure of neo-extractivism. In: Palestini, Stefano/Madariaga, Aldo (Hg.), Dependent capitalisms in contemporary Latin America and Europe. London/New York: Palgrave Macmillan, 207–229.

Chakraborty, Shouvik/Sarkar, Prabirjit (2020): From the classical economists to empiricists: A review of the terms of trade controversy. In: *Journal of Economic Surveys* 34 (5), 1111–1133.

Cimoli, Mario/Pereima, João Basilio/Porcile, Gabriel (2019): A technology gap interpretation of growth paths in Asia and Latin America. In: *Research Policy* 48 (1), 125–136.

Coatsworth, John H. (1998): Economic and institutional trajectories in nineteenth-century Latin America. In: Coatsworth, John H./Taylor, Alan M. (Hg.), Latin America and the world economy since 1800. Cambridge/London: Harvard University Press, 23–54.

Elsenhans, Hartmut (2022): Capitalism, development and empowerment of labour: A heterodox political economy. New York: Routledge.

Fagerberg, Jan/Verspagen, Bart (2002): Technology-gaps, innovation-diffusion and transformation: An evolutionary interpretation. In: *Research Policy*, 31 (8–9), 1291–1304.

Huber, Evelyne/Stephens, John D. (1986): Democratic socialism in Jamaica. The political movement and social transformation in dependent capitalism. Princeton: Princeton University Press.

Kalecki, Michael (1942): A theory of profits. In: *The Economic Journal*, 52 (206/207), 258–267.

Kruse, Hagen/Mensah, Emmanuel/Sen, Kunal/de Vries, Gaaitzen (2023): A manufacturing (re)naissance? Industrialization in the developing world. In: *IMF Economic Review*, 71, 439–473.

Laszlo, Ervin/Baker, Robert Jr./Eisenberg, Elliott/Raman, Venkata (1978): The objectives of the New International Economic Order. New York: Pergamon Press.

League of Nations (1945): Industrialization and foreign trade. Geneva: Publications Department of the League of Nations.

Levin, Jonathan V. (1960): The export economies. Their pattern of development in historical perspective. Cambridge: Harvard University Press.

Mannesmann AG (1974): Import-Rohstoff Eisenerz. In: *Rohr-Post: Zeitschrift für die Aktionäre und Geschäftsfreunde der Mannesmann AG*, November 1974, 16–19.

Myrdal, Gunnar (1957): Economic theory and underdeveloped regions. London: Duckworth.

O'Rourke, Kevin H./Gale, Jeffrey (Hg.) (2017): The spread of modern industry to the periphery since 1871. Oxford: Oxford University Press.

Schmitz, Christopher (1986): The rise of big business in the world copper industry 1870–1930. In: *Economic History Review*, 39 (3), 392–410.

Stockhammer, Engelbert/Onaran, Ozlem (2013): Wage-led growth. Theory, evidence, policy. In: *Journal of Keynesian Economics*, 1 (1), 61–78.

Tandeter, Enrique (2006): The mining industry. In: Coatsworth, John H./Cortés-Conde, Roberto/Bulmer-Thomas, Victor (Hg.), The Cambridge economic history of Latin America. Volume 1: The colonial era and the short nineteenth century. Cambridge: Cambridge University Press, 315–356.

Thirlwall, Anthony P. (2013): Economic growth in an open developing economy. The role of structure and demand. Cheltenham: Edward Elgar.

UNdata – United Nations Statistics Division (o.J.): Monthly Bulletin of Statistics Online. https://unstats.un.org/unsd/mbs/app/DataSearchTable.aspx (Zugriff am 2.6.2023).

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development (o.J.): UNCTADstat. https://unctadstat.unctad.org/EN/About.html (Zugriff am 2.6.2023).

Walker, Richard A. (2001): California's golden road to riches: Natural resources and regional capitalism, 1848–1940. In: *Annals of the Association of American Geographers*, 91 (1), 167–199.

Warnecke-Berger, Hannes (2021a): Fixing the labour surplus in existing economic structures. In: Wilcock, Neil/Federzoni dos Santos, Edgar (Hg.), Not

paying the rent. Imagining a fairer capitalism. Cham: Palgrave Macmillan, 157–166.

Warnecke-Berger, Hannes (2021b): Rent, capitalism and the challenges of global uneven Development. In: Warnecke-Berger, Hannes (Hg.): Development, capitalism, and rent. The political economy of Hartmut Elsenhans. London/New York: Palgrave Macmillan, 1–16.

Warnecke-Berger, Hannes (2023): Trade, unequal specialization, and the persistence of extractivism. In: Warnecke-Berger, Hannes/Ickler, Jan (Hg.), The political economy of extractivism. Global perspectives on the seduction of rent. London/New York: Routledge, 17–41.

Warnecke-Berger, Hannes (i. E.): Extractivism, nature, and wealth: Unequal specialization and the modernization of elite rule in Latin America. In: Burchardt, Hans-Jürgen/Lungo Rodríguez, Irene (Hg.), Wealth, development and social inequalities in Latin America: Transdisciplinary insights. New York: Routledge.

Warnecke-Berger, Hannes/Burchardt, Hans-Jürgen/Dietz, Kristina (2023): The failure of (neo-)extractivism in Latin America. Explanations and future challenges. In: *Third World Quarterly*, 44 (8), 1825–1843.

Warnecke-Berger, Hannes/Burchardt, Hans-Jürgen/Ouaissa, Rachid (2022): Natural resources, raw materials, and extractivism. The dark side of sustainability. Extractivism Policy Brief, 1/2022. https://extractivism.de/wp-content/uploads/2022/01/extractivism_policy_brief-1-2022.pdf (Zugriff am 14.6.2023).

Warnecke-Berger, Hannes/Ickler, Jan (Hg.) (2023): The political economy of extractivism. Global perspectives on the seduction of rent. London/New York: Routledge.

Williamson, Jeffrey G. (2011): Trade and poverty. When the third world fell behind. Cambridge: MIT Press.

Wood, Ellen Meiksins (1994): From opportunity to imperative. The history of the market. In: *Monthly Review,* 46 (3), 14–40.

World Bank (o.J.): World development indicators. https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators (Zugriff am 2.6.2023).

Wright, Gavin (1990): The origins of American industrial success, 1879–1940. In: *American Economic Review,* 80 (4), 651–668.

Auf der Suche nach einer neuen Welternährungspolitik

Roy Karadag[1]

Globale Ungleichheiten manifestieren sich nirgends auf so existenzielle Art und Weise wie bei der Erfahrung von Unterernährung und Hunger. Wer in der Welt Hunger leiden muss, befindet sich meistens am unteren Ende politischer und gesellschaftlicher Hierarchien; dort, wo kaum noch Schutzbeziehungen und Verpflichtungen zum Helfen greifen. Das Anrecht der Hungernden und womöglich an Hunger Sterbenden auf solche Verpflichtungen seitens politischer Autoritäten in der Welt gilt einfach nicht.

Wie ungleich Hunger verteilt ist, zeigte sich in den vergangenen Jahren vor allem im Kontext globaler Verwerfungen wie der Covid-19-Pandemie und neuer kriegerischer Konflikte in Afrika und der Ukraine. Unterbrochene Lieferketten, Störungen von Marktzugängen, Shutdowns, Sanktionen und Energiekrisen sorgten weltweit für Nahrungsmittelpreissteigerungen. Sie machten überall, also auch in Nordamerika und Europa, staatliche Versorgungsnotmaßnahmen erforderlich, um Märkte zu beruhigen und Preise zu kontrollieren. Aber wie aus den letzten Jahresberichten zur globalen Ernährungsentwicklung »State of food security and nutrition in the world« (FAO et al. 2022) hervorgeht, konzentriert sich Unterernährung hauptsächlich in afrikanischen Regionen, karibischen Ländern und in Südasien (siehe Tabelle 1). Entgegen allen Fortschritten, die im Kampf für Ernährungssicherheit mit neuen großen internationalen Initiativen seit der Jahrtausendwende erzielt wurden, bleibt Hunger auch weiterhin ein erschütterndes weltgesellschaftliches Phänomen, gegen das noch immer kein Mittel gefunden wurde.

1 Der Beitrag wurde gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) – Projektnummer 374666841 – SFB 1342.

Tabelle 1: Unterernährung in der Welt

Verbreitung von Unterernährung (in Prozent der Gesamtbevölkerung)							
	2005	2010	2015	2019	2020*	2021*	2022*
Welt	**12,1**	**8,6**	**7,9**	**7,9**	**8,9**	**9,3**	**9,2**
Afrika	**19,2**	**15,1**	**15,8**	**17,0**	**18,7**	**19,4**	**19,7**
Nordafrika	6,2	4,7	5,4	5,8	6,0	6,9	7,5
Sub-Sahara Afrika	22,5	17,6	18,2	19,5	21,6	22,2	22,5
Ostafrika	31,7	23,8	24,6	26,7	28,1	28,4	28,5
Zentralafrika	31,9	22,5	23,3	24,8	27,6	28,5	29,1
Südliches Afrika	5,1	7,2	9,3	8,3	9,5	10,0	11,1
Westafrika	12,2	10,8	10,6	11,0	13,7	14,5	14,6
Asien	**13,9**	**9,3**	**8,0**	**7,4**	**8,5**	**8,8**	**8,5**
Zentralasien	13,8	6,6	4,0	2,8	3,3	3,2	3,0
Ostasien	6,8	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5
Südostasien	17,3	11,1	7,5	5,3	5,3	5,3	5,0
Südasien	20,2	15,4	14,0	13,3	15,6	16,4	15,6
Westasien	7,9	6,5	9,1	10,3	10,5	10,2	10,8
Westasien und Nordafrika	*7,1*	*5,7*	*7,4*	*8,2*	*8,4*	*8,7*	*9,2*
Lateinamerika und Karibik	**9,3**	**6,2**	**5,3**	**5,6**	**6,5**	**7,0**	**6,5**
Karibik	18,4	14,7	13,2	14,2	15,2	14,7	16,3
Lateinamerika	8,6	5,6	4,7	4,9	5,9	6,4	5,8
Zentralamerika	8,1	6,8	6,7	5,1	4,8	5,0	5,1
Südamerika	8,8	5,1	3,9	4,9	6,3	7,0	6,1
Ozeanien	**6,9**	**6,5**	**6,2**	**6,4**	**6,0**	**6,6**	**7,0**

Nordamerika und Europa	**<2,5**	**<2,5**	**<2,5**	**<2,5**	**<2,5**	**<2,5**	**<2,5**

Quelle: FAO et al. 2023: 9. Eigene Darstellung; Hervorhebungen wie im Original; * prognostizierte Werte.

Das ist umso verstörender, als weltweit seit Jahrzehnten genügend Nahrungsmittel produziert sowie auf Märkten verkauft und konsumiert werden. Dank der technologischen und sozialen Innovationen in Produktion, Logistik und Vermarktung zirkulieren mehr als genügend Lebensmittel, um alle Hungernden zu ernähren: effiziente Anbaumethoden und Ressourcennutzung, Entwicklung von neuem und ertragreicherem Saatgut, bessere Düngemittel und Präzisionstechnologien.[2]

Dieser Beitrag widmet sich diesen Hungerungleichheiten aus einer politökonomischen Perspektive, die die Verteilung von und den Zugang zu Lebensmitteln kritisch erörtert. Erfahrungen mit Unterernährung sind demnach vor allem auf ungleiche Machtverhältnisse auf internationalen Lebensmittelmärkten zurückzuführen. Dazu nimmt der Beitrag die mit Landwirtschaft und Ernährung betrauten internationalen Organisationen in den Blick und konstatiert, dass diese weder ausreichend Interesse noch Fähigkeiten besitzen, die im globalen Agrarkapitalismus von heute angelegten Ungleichheitsdynamiken wirksam auszugleichen. Stattdessen dominieren in den Diskursen von Ernährungssicherheit, die in diesen Organisationen herrschen, liberale agrarpolitische Vorstellungen. Der Beitrag schließt mit einigen transformativen agrarpolitischen Ideen, die alternative Expert:innen zu den Themen Ernährungssouveränität, Deglobalisierung und Agrarökologie formulierten und die beim zukünftigen Entwurf für eine NIEO[2] unbedingt beachtet werden sollten.

2 Amartya Sen (1987: 5) formulierte es so: »Hunger in the modern world is more intolerable than past hunger not because it is typically more intense, but because it is now so unnecessary. The enormous expansion of productive power that has taken place over the last few centuries has made it possible, for the first time in history, to guarantee adequate food for all. It is in this context that the persistence of chronic hunger and the recurrence of virulent famines must be seen as morally outrageous and politically unacceptable. If politics is ›the art of the possible‹, then conquering world hunger has become a political issue in a way it could not have been in the past.«

Globale Ernährung und die NIEO

Globale Ernährungsungleichheiten sind nichts Neues. Die zerstörerische Natur von »modernem Hunger« (Vernon 2007) ist bereits seit vielen Jahrzehnten auf der internationalen Entwicklungsagenda. Die Themen Hunger und Ernährung waren bereits in der ersten New International Economic Order (NIEO) von 1974 sehr prominent vertreten. Im »Programme of Action« zur NIEO werden sie direkt im Anschluss an Rohstoffe und noch vor dem Themenfeld Handel dargestellt (UN 1974). Dass Ernährung und Entwicklung 1974 so zentral platziert wurden, hatte sicherlich mit der ersten internationalen Nahrungspreiskrise ab 1972 zu tun. Diese mündete im November 1974 in den ersten Welternährungsgipfel der Vereinten Nationen (UN) in Rom.

Gleichzeitig sind die ernährungsrelevanten Kapitel im »Programme of Action« im Vergleich zu den Feldern Rohstoffe und Handel sehr allgemein gehalten und bedienen sich einer milden, kooperativen Sprache. Der Schwerpunkt liegt hier auf der Zusammenarbeit zwischen *entwickelten* und *sich entwickelnden* Staaten, um konkrete Ernährungsprobleme zu überwinden (Kapitel 2.a), mehr Land für den Agrarsektor und den Nahrungsmittelanbau zu erschließen (2.b), Wüstenbildung, Versalzung und andere Umweltschäden zu bekämpfen (2.c), Umweltschutz und Ressourcensicherheit zu ermöglichen (2.d), Landwirtschaftspolitiken in entwickelten Ländern so zu gestalten, dass sie die Interessen importierender Entwicklungsländer nach niedrigen Preisen entgegenkommen (2.e.i) und die Interessen exportierender Entwicklungsländer an einem besseren Marktzugang berücksichtigen (2.e.ii), Nahrungsmittelimporte für von Krisen betroffene Länder zu ermöglichen, ohne diese in Zahlungsbilanzprobleme zu stürzen (2.f), Lagerkapazitäten in Entwicklungsländern auszuweiten und Inputs für vergünstigte Preise anzubieten (2.g) und schließlich protektionistische Maßnahmen gegen Exporte aus Entwicklungsländern abzubauen (2.h).

Es mag im Nachhinein verwundern, dass die hier aufgelistete Programmatik in ihrer Sprache und ihrem transformativen Anspruch nicht die gleiche Schärfe aufweist wie im vorherigen Kapitel des »Programme of Action« zu Rohstoffen, in dem mit transnationalen Konzernen ein klarer politischer Gegner markiert wird sowie konkrete politische Maßnahmen gefordert werden, um die Macht dieser Konzerne zu brechen beziehungsweise nationalen Interessen unterzuordnen. Damals galt es, auf konkrete Probleme der Agrarsektoren zu antworten. Das Ziel war die Entwicklung produktiver Fähigkeiten und dabei ein Ausgleich oder eine Vermeidung ungleicher Tauschverhältnisse

zwischen Staaten. Souveränitätsfragen wurden hingegen kaum thematisiert. Die Maßnahmen im Kapitel zu Lebensmitteln im »Programme of Action« waren nicht dazu gedacht, die Spielregeln der internationalen Agrarmärkte zu brechen. Sie zielten hauptsächlich darauf ab, moderne Landwirtschaft in Entwicklungsländern auszubauen und deren Nahrungsmittelabhängigkeit von reichen Ländern zu minimieren.[3] Scheinbar ging man davon aus, dass die strukturellen Ungleichheiten im Bereich Ernährung und Landwirtschaft durch diese Befähigung überwunden werden könnten sowie durch die Entwicklung von Land und Ressourcen, die bisher nicht genutzt worden waren.

Transformationen des Agrarkapitalismus

Die Geschichte verlief bekanntlich anders. Zwar konnten in den folgenden Jahrzehnten große Länder mittels Technologietransfers und der Förderung ländlicher Entwicklungsprojekte (»Grüne Revolution«) ihre vorige Importabhängigkeit beim Anbau von Weizen, Reis, Mais und Soja sowie bei der Herausbildung industrieller Fleischsektoren überwinden und so ernährungssouverän werden. Länder wie China, Indien oder Brasilien wurden so zu wichtigen Akteuren im internationalen Agribusiness. Inzwischen können sie sogar die Agenden der Welthandelsorganisation (WTO) zu Handel und Landwirtschaft bestimmen (Hopewell 2016). Doch der überwiegenden Mehrheit der Länder in globalen Peripherien blieb solch ein Aufstieg verwehrt. Die strukturellen Ungleichheiten, die in den 1970er Jahren die meisten Weltregionen betrafen, blieben bestehen – wenn auch in neuem Gewand.

Direkt nach der Nahrungspreiskrise der frühen 1970er Jahre, nach Hungersnöten in Äthiopien und Bangladesch, nach der NIEO und dem Welternäh-

---

3 Der Bericht »The challenge to the south« der unter dem Vorsitz von Julius Nyerere arbeitenden Südkommission (South Commission 1990) folgt einer ähnlichen Logik. Zwar verlangt er für die nationale Ebene durchaus radikale Maßnahmen wie Land(nutzungs)reformen für mehr Produktionsfähigkeiten von Kleinbäuerinnen (ebd.: 86). Auf der Süd-Süd-Ebene geht es dagegen hauptsächlich um die Bereitstellung kollektiver, regionaler Getreidereserven und Lebensmittelvorräte sowie um gegenseitige Investitionen zur Erhöhung der Nahrungsmittelproduktion (ebd.: 188–189). Erstaunlicherweise finden sich im Kapitel zu Nord-Süd-Beziehungen nur wenige konkrete Forderungen, etwa nach einer Reduktion von Agrarsubventionen sowie nach finanziellen Hilfen für Lebensmittelimporte (ebd.: 246).

rungsgipfel 1974 transformierte sich das internationale Lebensmittelregime dauerhaft. Bis dahin hatten die USA mit ihren subventionierten Produktionsüberschüssen, mit Förderprojekten für die sogenannte Grüne Revolution und mit Weizenhilfen im Mittelpunkt der Welternährungspolitik gestanden (Rothschild 1976). Nach 1973 setzten die USA neue Prinzipien durch: Deregulierung von Preisen, verstärkte Kommodifizierung von Land und Landwirtschaft, Freihandel und Marktprinzipien zum Zwecke effizienterer Produktion und Allokation von Nahrungsmitteln. En gros bedeutete das eine Verschärfung des Wettbewerbsdrucks für Bäuer:innen, staatliche Unternehmen und Lebensmittelkonzerne sowie den Drang zu einer höheren Intensivierung von Anbaumethoden und der Konzentration von Landbesitz. Akteur:innen, die nicht wettbewerbsfähig waren, wurden verdrängt. Staaten fügten sich immer mehr der Logik komparativer Kosten und suchten für ihre Produzent:innen und Lebensmittelunternehmen profitable Nischen in internationalen Wertschöpfungsketten.

Diese Transformation wurde unterstützt durch von internationalen Finanzinstitutionen vorgegebene Strukturanpassungsprogramme sowie durch Austeritäts- und Liberalisierungspolitiken. Diese stellten die staatlichen Förderprogramme für Kleinbäuer:innen, Landreformen, aber auch Preispolitiken für Grundnahrungsmittel und Nahrungsmittelsubventionen zur Disposition. Ziel dieser Transformationen war es, bislang angeblich fehlgeleitete Förderpolitiken neu auszurichten, staatliche Marktverzerrungen zurückzufahren und eine neue, marktorientierte Intensivierung von Landnutzung, Anbaumethoden, Saatgut und Inputs zu ermöglichen. Auf diese Weise sollten auf internationalen Märkten genügend Nahrungsmittel zur Verfügung stehen. Profitable, an Marktpreisen, Exporten und *cash crops* ausgerichtete Agrarsektoren, so das Vorhaben, würden zudem genügend Devisen erwirtschaften, um Nahrungsmittelimporte zu stabilisieren und so die Ernährungssicherheit zu gewährleisten. Auf globaler institutioneller Ebene wurde diese Transformation mit dem Landwirtschaftsabkommen (»Agreement on agriculture«) und dem »Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums« (Agreement on trade-related aspects of intellectual property rights, TRIPS) im Rahmen der Uruguay-Runde und der Gründung der WTO 1995 abgeschlossen.[4]

4 Das Landwirtschaftsabkommen richtete sich ursprünglich gegen Agrarsubventionen weltweit und sollte Agrarsektoren im Globalen Süden zu mehr Marktzugang nach Europa, Nordamerika und Japan verhelfen. Die in diesen Regionen praktizierte Überpro-

Die Folgen dieser Transformation zu einem neuen globalen Agrarkapitalismus waren beachtlich. Erstens kam es in diesem neuen Regime zu einer starken Differenzierung von Profitchancen zwischen verschiedenen Marktakteur:innen. Neue, global ausgerichtete Lieferketten zwischen Produzent:innen und Konsument:innen hatten ganz unterschiedliche Profitmargen – je nach individueller Position in Getreide- und Fleischkomplexen und je nach Verarbeitung und Vermarktung der Nahrungsmittel. Die Lieferketten waren gekoppelt an sich weltweit verändernde städtische Ernährungspraktiken und Konsumkulturen, die es zu bedienen galt. Die Profitmargen von Bäuer:innen blieben konstant, wohingegen sich die Marktchancen in den Bereichen Handel, Lagerung, Transport und Zulieferung vervielfachten. So stieg beispielsweise die globale Agrarproduktion zwischen 1990 und 2002 um zwei Prozent jährlich. Doch der globale Handel mit Agrargütern nahm im selben Zeitraum um vier Prozent jährlich zu (WTO 2004: 15). Seither stieg der Anteil von Verarbeitung und Dienstleistungen an globalen Wertschöpfungsketten im Bereich Ernährung weiter stetig an (OECD 2020). Diese Profitverlagerung weg von Produzent:innen wird am florierenden globalen Lebensmittelhandel deutlich. Supermärkte sind inzwischen zu internationalen Akteur:innen geworden. Sie bestimmen mit ihrer Markt- und Preisbestimmungsmacht die sich wandelnden Lebensmittelmärkte in peripheren Ökonomien (McMichael 2020: 64). Auch in Metropolen sorgen Supermärkte für Preis- und Standarddruck bei Produktion und Zulieferung und damit indirekt auch für katastrophale Arbeitsbedingungen und Lohnverluste für meist migrantische Landarbeiter:innen. Deren Arbeit ist für die Versorgung mit frischem Gemüse und Obst entscheidend, wie Jörg Gertel und Sarah Ruth Sippel (2014) für Südeuropa und Nordafrika zeigen.

Unter diesen neuen Kommerzialisierungsbedingungen fand innerhalb der Konzernlandschaft ein starker Intensivierungs- und Verdrängungswettbewerb statt – mit wiederkehrenden Fusions- und Übernahmewellen. Dessen Folge sind überwiegend oligopolistische Märkte im Bereich der Lebensmittel-

---

duktion von Reis, Mais und Weizen und deren subventionierte Exporte wurden seit Jahren kritisch beäugt und sollten in der Uruguay-Runde überwunden werden. Über bilaterale Verständigungen und Auslegungen der Bedeutung von Agrarsubventionen verhinderten die USA und die EU eine Deregulierung und Öffnung ihrer Märkte bis Mitte der 2000er Jahre, während Agrarsektoren im Globalen Süden bereits durch Strukturanpassungsprogramme gehen mussten und somit durch die Auswirkungen des Abkommens strukturell benachteiligt blieben (Clapp 2006: 565).

und Getränkeverarbeitung, der Fleischverarbeitung und des Einzelhandels (IPES-Food 2017: 35–38). Entstanden sind machtvolle Konzerne, die über moderne Ernährungspraktiken mitentscheiden und sich kaum noch im Sinne von Konsument:innenschutz regulieren lassen (siehe Kurzer/Cooper 2012). Im Warenhandel dominiert seit Jahrzehnten die sogenannte Gruppe der ABCD (Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill und Dreyfus). Diese Unternehmen wickelten zusammen bereits 2003 geschätzt 70 Prozent des globalen Getreidehandels ab (Murphy et al. 2012: 9). Darüber hinaus ist die Konzernmacht auch auf Produzent:innenseite gewachsen, das heißt auf Märkten für Agrarinputs. Das betrifft etwa Pflanzenschutzmittel, Düngemittel, Viehzuchtgenetik und Landmaschinen. Vor allem chemische Düngemittel auf Stickstoff-, Phosphat- und Pottaschebasis sind für die Maximierung von Ernteerträgen in der modernen Landwirtschaft unverzichtbar. Hier teilen sich Unternehmen die profitablen Marktpositionen mit den Staatskonzernen rohstoffreicher Staaten (IPES-Food 2017: 25).

Als weitaus transformierender als dieser fast schon üblich zu nennende Wettstreit um marktbeherrschende Stellungen hat sich das TRIPS-Abkommen 1995 erwiesen. Dieses galt fortan auch für biotechnologische Verfahren, was insbesondere den Saatgutsektor betrifft. In der Folge wurde gentechnisch verändertes und patentrechtlich gesichertes Saatgut entwickelt, das ertragreicher, resilienter und effizienter war als bisherige Varianten. Im Bereich zwischen Biotechnologie und Agrochemie entstanden seit den 1990er Jahren neue Saatgutkonzerne wie Monsanto und Syngenta. Mit ihren Produkten und den dazugehörigen vertraglichen Verpflichtungen können sie den bäuerlichen Alltag von Hunderten Millionen Menschen gestalten. Die Bedeutung dieses Sektors zeigte sich in den 2010er Jahren in einer Fusionswelle in der globalen Agrochemie, bei der die neuen Riesen Bayer-Monsanto, Dow-DuPont und Syngenta-ChemChina entstanden (IPES-Food 2017: 23).

Der neueste Trend in der scheinbar permanenten Transformation des Agrarkapitalismus ist die Verbindung von *big food* mit *big tech* und *big data*. Die Profit- und Effizienzversprechen von Digitalisierung und Automatisierung sowie die zukünftigen Potenziale der Präzisionslandwirtschaft sorgen bereits heute für Quereinstiege großer Techkonzerne wie Amazon, Facebook, Alibaba oder Alphabet in den Agrar- und Ernährungsbereich (IPES-Food/ETC Group 2021: 59).

Angetrieben werden solche Entwicklungen durch die anhaltende Finanzialisierung von Landwirtschaft und Ernährung. Mit der Deregulierung von

Finanzmärkten in den Metropolen (beispielsweise durch den »US Commodity Futures Modernization Act«) ab 2000 eröffneten sich institutionellen Investor:innen schnell neue Möglichkeiten zur Anlage und Spekulation im Bereich landwirtschaftlicher Waren. Das Resultat waren neue und starke Volatilitäten auf den Märkten für Grundnahrungsmittel sowie der Ausbruch der internationalen Nahrungsmittelpreiskrise von 2007/2008 (Clapp 2014). Das betraf wiederum mittlere und untere Schichten in globalen Peripherien, deren Regierungen mit neuem Austeritätsdruck sowie mit Forderungen von Internationalem Währungsfonds (IMF) und Weltbank nach einem Abbau von Nahrungsmittelsubventionen konfrontiert wurden (Thyen/Karadag 2021). Zudem nahmen institutionelle Investor:innen Land und Agrarbetriebe als neue Profitquellen in den Blick. Das führte zu Landkäufen in großem Maßstab auch im Globalen Süden sowie zu einer stärkeren Eingliederung ländlicher Ökonomien in globale Finanzströme. Ein paralleler Trend war die Ausweitung von Mikrokrediten als Mittel der finanziellen Inklusion ländlicher Schichten, die lokale Verschuldungsdynamiken oftmals verschärfte (Mader 2015).

Dieser neue Agrarkapitalismus beschnitt die Lebens- und Machtchancen vor allem von Kleinbäuer:innen stark. Einerseits gibt es nun mehr Möglichkeiten für Investitionen und ökonomisches Upgrading, die Chance auf mehr und bessere Nahrungsmittel auf der Welt sowie auf mehr Marktentfaltung für bislang exkludierte ländliche Gruppen. Andererseits erfolgt diese Aufwertung und Intensivierung von Landwirtschaft allein nach der Logik industrieller Produktion und globaler Wertschöpfungsketten. Diese lässt jedoch keine Umverteilung nach unten zu und lässt ländliche Arme mit den sozioökologischen Folgen monokultureller Landwirtschaft allein – inklusive des Verfalls von Biodiversität und der Überlastung von Böden. Umkämpfte Landmärkte bewirken überdies eine Verdrängung von Kleinbäuer:innen in Städte oder in unproduktive ländliche Regionen, in denen sie kaum ausreichend Lebensgrundlagen schaffen können (Vanhaute 2021:121).

All die genannten Fortschritte beantworten weder die globale Ernährungsfrage noch überwinden sie das Problem struktureller Ungleichheiten. Bei allem Anstieg der Produktion von Grundnahrungsmitteln – die sich statistisch gut erfassen lässt – bleibt die Ernährungs- und Nahrungsmittelimportabhängigkeit vieler Länder bestehen oder verschärft sich sogar noch. Denn der Gegensatz zwischen den in Wertschöpfungsketten ertragsfähigen *cash crops* einerseits und lokalen Grundnahrungsmitteln andererseits wurde nicht überwunden. Zwischen beiden gibt es vielmehr einen *trade off*. Mehr Anreize für Erstere führen zu einer Reduktion der Produktion von Letzteren. Global gese-

hen kann noch so viel produziert werden: Wenn Grundnahrungsmittel ländliche Märkte in Afrika und Asien nicht zu dem Preis erreichen, den Bevölkerung und Staat sich unter normalen Bedingungen leisten können – und gerade dafür gibt es im neuen Agrarkapitalismus kaum ökonomische Anreize – dann trägt dieser Produktionsfortschritt einfach nichts dazu bei, Unterernährung in Afrika, Südasien und in der Karibik zu bekämpfen.

Die Rolle der Welternährungspolitik

Die erwähnten Transformationen des Agrarkapitalismus werfen die Frage auf, wo denn eigentlich Politik stattfindet, um die Hungererfahrungen von Menschen wirksam zu bekämpfen – und wer diese Politik verantwortet. Das sind zum einen nationale Regierungen und Bürokratien, die mit der Regulierung von Agrar-, Land- und Lebensmittelmärkten sowie mit der Standardisierung und Überwachung von Lebensmitteln betraut. Im Bereich der öffentlichen Gesundheit fungieren sie oftmals als direkte Versorger:innen von Armen und Marginalisierten (durch Schulspeisungen, Essensgutscheine etc.). Wo staatliche Aktivitäten nicht ausreichen, um Menschen Zugang zu nahrhafter und gesunder Ernährung zu gewährleisten, springen Wohlfahrtsvereine mit ihren Angeboten wie Essenstafeln oder Suppenküchen ein. Deren Nutzung ist auch in Europa bereits vor der Covid-19-Pandemie angestiegen (Lambie-Mumford/Silvasti 2020). Ein solcher privater Lebensmittelhumanitarismus dominiert auch auf transnationaler Ebene. In hungeranfälligen Regionen der Welt übernehmen Organisationen wie Welthungerhilfe, Brot für die Welt, Misereor, Action contre la Faim, CARE International oder Rise Against Hunger direkte Essensverteilungen.

Die entscheidenden politischen Akteur:innen auf globaler Ebene sind die in Rom ansässigen internationalen Organisationen, die im Zuge der Herausbildung des UN-Systems nach dem Zweiten Weltkrieg mit den Themen Landwirtschaft und Ernährung betraut wurden. Im Einzelnen sind das vor allem die 1945 gegründete Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), das 1961 gegründete World Food Programme (WFP) und der 1977 gegründete International Fund for Agricultural Development (IFAD). Diese Organisationen sind für Koordinierung, Marktbeobachtung, technische Unterstützung und Projektfinanzierung sowie für professionellen wie akademischen Austausch verantwortlich. Als Träger:innen »epistemischer Autorität« (Zürn 2019) besteht ihre Macht darin, als globaler Wissenspool zu

Fragen von Landwirtschaft, Ernährung und ländlicher Entwicklung zu fungieren. Ihre Bedeutung in der weiten Landschaft globalen Regierens stärken sie wissenspolitisch (Lele et al. 2021). Daneben kämpfen sie auch konkret gegen den Ausbruch von Hungersnöten in Krisenregionen. Ein Frühwarnsystem von FAO und WFP, die vier Monate vorausschauenden Berichte *Hunger Hotspots* präsentieren Datenzusammenstellungen von Hungerlagen in diversen Konfliktländern. Sie waren in den letzten Jahren die Grundlage für differenzierte Ernährungsinterventionen des WFP (WFP/FAO 2022). In Kriegsgebieten sind diese Interventionen unerlässlich, um katastrophale Hungersnöte zu vermeiden, wie es sie etwa noch in den 1980er Jahren in Äthiopien gegeben hatte. Den Berichten zufolge sind die Werte für akute Ernährungsunsicherheiten in Ländern wie Afghanistan, Syrien, Jemen, Nigeria, Äthiopien, Somalia und Südsudan anhaltend hoch. Doch immerhin konnte die Zahl der an Hunger Sterbenden nachhaltig reduziert werden.

Die Autorität der genannten Organisationen ist jedoch begrenzt. Es war nie ihre Aufgabe, die alltägliche Produktion oder den Verkehr von Agrargütern und Lebensmitteln zentral zu regulieren – etwa um überall auf der Welt ähnliche Produktions- und Marktbedingungen zu erzielen. Frühere Versuche, im Rahmen sogenannter *food boards* eine Preisfindung für Agrarprodukte zu gestalten, scheiterten schon direkt nach dem Zweiten Weltkrieg in Bretton Woods (Jachertz 2014: 76). Stattdessen leisten FAO, WFP und andere wissenschaftliche, finanzielle und technische Hilfestellung bei der Ausweitung der landwirtschaftlichen Produktion sowie der Verbesserung von Anbaumethoden und Marktzugängen für periphere Staaten. Auf der politischen Ebene waren sie damit auch immer Verfechter:innen einer produktivistischen Perspektive im Kampf gegen globale Unterernährung. Die zunehmende Bedeutung der Weltbank im Agrarbereich (als Finanziererin von Programmen für ländliche Entwicklung und Agrarkrediten) führte zu einer verstärkten Liberalisierung des Verständnisses von Produktivismus und Nahrungsmittelsicherheit (*food security*). Demzufolge ist das Hungerproblem auf der Welt auf eine ineffiziente Verteilung, auf fehlende Marktsignale und fehlende Marktzugänge für genügend Menschen zurückzuführen (*food availability*). In der Folge gelten parallel zur Herausbildung des neuen Agrarkapitalismus nurmehr marktkonforme Landwirtschafts- und Ernährungspolitiken als legitime Maßnahmen zur Herstellung von Nahrungsmittelsicherheit. International nachvollziehbare Preisbildungen durch Freihandel von allen mit allen scheinen der einzige Weg zu sein, um prinzipiell genügend Lebensmittel für alle zu erreichen. Mit dieser zunehmend liberalen Rahmung bestätigt die Welternährungspolitik

im Großen und Ganzen die Interessen großer Agrarstaaten und -konzerne. Jeder Entwurf einer globalen Zukunftsagenda erfolgt somit im Einklang mit den Mächtigen im Agrarkapitalismus, aber niemals gegen deren Interessen.

Gegen diese liberalen Politiken und Narrative formiert sich schon lange politischer und epistemischer Widerstand. Das Gegennarrativ alternativer Expert:innengruppen wie La Via Campesina (Borras Jr. 2008) sieht wie folgt aus: Auch noch so viel Expansion von Produktion und Handel verändert nicht die ungleiche Struktur und Machtverteilung im Agrarkapitalismus. Die Lebens- und Marktbedingungen für Kleinbäuer:innen und Landarbeiter:innen in armen Ländern, die am stärksten von Unterernährung und Ernährungsunsicherheit betroffen sind, verbessern sich dadurch nicht. Schlimmer noch: Dieselben sozialen Transformationen, die für mehr Produktion sorgen (sollen), verschärfen für diese Menschen nur den Verdrängungsdruck. Sie schaffen durch mehr Anreize für *land grabbing* erst die sozialen Landkrisen im Globalen Süden, die sie eigentlich vermeiden sollten. Darüber hinaus sorgt die Liberalisierung und Intensivierung der Landwirtschaft lediglich für eine Konzentration auf den Export von *cash crops*, nicht aber für mehr Anbau lokal und regional verfügbarer Nahrungsmittel. Schließlich bleiben viele Länder abhängig vom Import von Grundnahrungsmitteln, auf deren Preisbildung sie keinen Einfluss haben. Hierdurch sind sie vor allem in internationalen Krisenkontexten (Nahrungsmittelpreiskrise von 2007/2008, Covid-19-Pandemie, Ukrainekrieg seit 2022) zu anfällig für Preissteigerungen. Was es dagegen braucht, ist die Vermeidung von Ernährungsunsicherheiten durch deglobalisierende Politiken der Nahrungsmittelsouveränität (*food sovereignty*). Diese müssen die Lebenschancen und Marktbedingungen von Kleinproduzent:innen in den betroffenen Ländern verbessern – und zwar gegen die Interessen von Agrarkonzernen (Bello 2009).

Diese Art der systemischen Kritik am Agrarkapitalismus teilen aktivistische Vertreter:innen der Agrarökologie. Mit Blick auf die ökologischen Krisen unserer Zeit fordern sie einen vollständigen Bruch mit der monokulturellen industriellen Agrarproduktion sowie einen Übergang zu einer agrarökologischen Landwirtschaft (Altieri 2018; Gliessman 2015). Ihr Verständnis von Nachhaltigkeit beruht darauf, den Einsatz umweltschädlicher Inputs runterzufahren und mit Ressourcen so präzise wie möglich umzugehen. Industrielle und konventionelle Inputs sollen durch biologische und erneuerbare ersetzt sowie agrarische Ökosysteme aktiv umgestaltet werden, etwa durch das Anpflanzen von Hecken, Bäumen und Wäldern oder das Neuanlegen und den Schutz von Feuchtgebieten in Anbaugebieten. Agrarökolog:innen for-

dern zudem den Aufbau direkter, vertrauenstiftender Lebensmittelnetzwerke zwischen Produzent:innen und Konsument:innen. Darauf aufbauend soll ein neues, auf Gleichheit, Teilhabe und Gerechtigkeit beruhendes globales Ernährungssystem etabliert werden (Gliessman et al. 2019: 93–94). Die ökologischen Vorteile dieses vorgeschlagenen Wandels sind eindeutig: Ökologische Agrarbetriebe recyceln Biomasse, schützen und werten Böden auf, schaffen natürliche Feinde für Schädlinge, konservieren Wasser und fördern die Artenvielfalt, die durch die industrielle Landwirtschaft zerstört wird.

Internationale Organisationen, Agrarkonzerne und Expert:innengruppen reagierten auf diese Forderungen üblicherweise mit einem Mix aus Ignoranz und Widerspruch. Proliberale und unternehmenszentrierte Entwicklungsorganisationen blieben bei ihrer Haltung zu Produktivismus und Intensivierung. Sie legitimieren diese mit den großen demografischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts: So könnten etwa zehn Milliarden Menschen ohne neue Technologien und Großinvestitionen nicht ernährt werden. Um diese liberalen Visionen gegen Kritiken zu stärken, gründeten etwa die Bill & Melinda Gates Foundation und die Rockefeller-Stiftung 2006 die Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA), die afrikanische Kleinbäuer:innen fördert.

Eine andere Reaktion auf die Kritik ist die strategische Aneignung von deren Themen, Programmatiken und Terminologien. Diese Strategie erkennt im Prinzip die Krisenhaftigkeit des globalen Agrar- und Ernährungssystems sowie die Notwendigkeit seiner Transformation an. Das Ziel der Welternährungspolitik bleibt aber die Stabilisierung der bestehenden Verhältnisse, nicht deren Überwindung. In einem komplexen Kreislauf aus Anfechtung von unten und Aneignung von oben profitieren kritische Positionen von dem Umstand, dass es in den wichtigen internationalen Organisationen durchaus inhaltliche und politische Kontroversen gibt. Die Folge ist eine gewisse Offenheit für die Arbeit alternativer Expert:innengruppen im Bereich Ernährung. Agrarökologische Systemkritik findet so ihren Weg in die FAO und in UN-Organisationen, wo sie offener erörtert und zumindest in Publikationen und neue Strategien aufgenommen wird.[5] So hat sich nach der Krise von 2008 unter dem Dach der FAO das Committe on World Food Security (CFS) für einen direkteren Austausch mit der Ernährungssouveränitätsbewegung

5 Ein Beispiel hierfür ist Michael Fakhris *Interim report of the special rapporteur on the right to food* zum Thema Covid-19-Pandemie und globale Nahrungsmittelunsicherheit für die UN-Generalversammlung (OHCHR 2022).

geöffnet. Es äußert seitdem scharfe organisationale Kritik an industrieller Landwirtschaft und Profitkonzentrationen. Ein transformativ anmutendes Programm wie »Scaling Up Agroecology« (FAO o.J.) ist bei der FAO angesiedelt und eben nicht bei der Weltbank.

Auch Letztere widmet sich der Systemkritik, um diese kreativ zu kooptieren, beispielsweise im Weltentwicklungsbericht »Agriculture for development« (World Bank 2007), der sich als Antwort auf die damals geäußerte systemische Kritik an Kommerzialisierung und der Verdrängung von Kleinbäuer:innen liest. Mit seiner Betonung von *smallholder competitiveness* stärkt der Bericht die Bedeutung dieser Bäuer:innen und gesteht prinzipiell ein, dass es vielerorts keiner professionellen Plantagen und Agrarbetriebe bedarf, um Ernährungssicherheit zu gewährleisten. Gleichzeitig setzen internationale Organisationen ihren Schwerpunkt weiter auf Wettbewerb und Freihandel als einzig gültige Motoren für das erforderliche Upgrading bäuerlicher Produktion. Ein weiteres Mittel zur Kooptation agrarökologischer Systemkritik ist die Fokussierung auf *climate-smart agriculture*. Diese erlaubt es, Metaprobleme wie Nachhaltigkeit und Klimawandel anzueignen und neu zu interpretieren (Taylor 2018). Eine konkrete Agrarökologie-Agenda macht solche Aneignungen jedoch unmöglich, da es aufgrund ihres revolutionären Anspruchs (zumindest bislang) keine Vorstellung davon gibt, wie sie sich markt- und systemkonform ummünzen ließe.

Die ursprünglich transformative Rede von einer systemischen Analyse globaler Ernährung (*food systems analysis*) wurde hingegen bereits relativ erfolgreich kooptiert. Inzwischen gibt es zahlreiche Veranstaltungen und Publikationen innerhalb des Mainstreams, die mit diesem Begriff operieren. So fand etwa der jüngste UN-Welternährungsgipfel (der insgesamt fünfte nach 1974, 1996, 2002 und 2009) im September 2021 explizit als »UN Food Systems Summit« statt. Damit signalisierte man zumindest begrifflich Interesse an einem umfassenden Umbau von Lebensmittelregimen, wie ihn etwa Expert:innenorganisationen wie das International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-Food) schon länger fordern. Gleichwohl war das Ziel dieses Ernährungsgipfels, die Gestaltung des Themas nicht La Via Campesina, dem CFS High Level Panel of Experts (HLPE) oder anderen kritischen Stimmen zu überlassen. Darüber hinaus wollte man die Vorstellung nachhaltiger Systeme so anordnen, dass sie mit Freihandel, liberalen Vorstellungen von *food availability*, neuen Technologien und Wertschöpfungsketten weiterhin vereinbar sind. Zu diesem Zweck stellte UN-Generalsekretär Guterres sicher, dass die organisatorische Planung in den Händen von Agnes Kalibata lag – der Leiterin von AGRA,

während das CFS und andere rivalisierende Organisationen mit ihren Ideen nicht zum Zuge kamen und keine Agendamacht entwickeln konnten (Canfield et al. 2021: 7). Als Reaktion auf den Vertrauensverlust zwischen Ernährungssouveränitätsbewegung und FAO boykottierte die Bewegung den Gipfel, um sich nicht weiter von dieser Politik der scheinbaren Offenheit und des scheinbaren Pluralismus vereinnahmen zu lassen (Anderl/Hißen 2023: 14).

Internationale Organisationen können letztlich nur vor antiliberalen Notstandsmaßnahmen warnen und Belege für deren Unwirksamkeit auf globaler Ebene anführen. Aber sie haben keine wirkliche Macht gegen einflussreiche Staaten, sobald diese sich entscheiden, Agrarexporte auszusetzen, um die eigenen Märkte für Grundnahrungsmittel zu stabilisieren (wie Indien 2022 oder Argentinien, Vietnam und andere 2007). Vermutlich ist es bereits ein Erfolg für das liberale Paradigma, dass sich dem Exportstopp Indiens bisher kaum jemand angeschlossen hat, weshalb der befürchtete Kaskadeneffekt von 2007 ausblieb. Internationale Organisationen machen diesen hauptsächlich verantwortlich für die damaligen Preissteigerungen bei Grundnahrungsmitteln. Indien wurde zwar in WTO-Gremien mit massiver Kritik konfrontiert, die nach dem Exportstopp für gebrochenen Reis und der Subventionierung der eigenen Reisbäuer:innen noch zugenommen hat. Doch das Land zeigt sich davon relativ unbeeindruckt (Business Standard 2022).

Prinzipien und Elemente einer transformativen Welternährungspolitik

Agrarkapitalismus, industrielle Landwirtschaft und transnationale Konzernmacht sind bereits heute nicht mehr tragbar und kaum noch zu rechtfertigen. Dafür ist ihr Unvermögen, die heute Hungernden zu sättigen, zu sichtbar – ebenso die enormen sozialökologischen Schäden, die sie in der Welt anrichten. Klimawandel und Biodiversitätsverluste sorgen für ganz neue Perspektiven auf die negativen Folgen industrieller Getreide- und Fleischkomplexe in den Metropolen. Jede Dürre mit den daraus resultierenden Verlusten an nutzbaren Böden, Wasserquellen und weiteren ökologischen Grundlagen für das menschliche Zusammenleben schwächt die bisherigen dominanten Rechtfertigungen für bestehende Agrar- und Lebensmittelpolitiken.

Das eröffnet Raum für neue Debatten und mögliche Auswege aus den kapital- und energieintensiven Sackgassen, in denen globale Agrarsektoren stecken. In Zukunft wird jede ökologische Großkrise die Suche nach poli-

tischen Lösungen beschleunigen, die Expert:innen und Aktivist:innen zu den Themen Ernährungssouveränität, Deglobalisierung und Agrarökologie in der Gegenwart bereits erarbeiten (Ajl 2021). Deren Ideen werden umso attraktiver, je mehr sich die Erkenntnis durchsetzen wird, dass es keine neoimperiale Exit-Option aus Klimawandel, Erderhitzung und Wasserknappheit geben wird. Kollektive Katastrophenerfahrungen in den nächsten Jahren, die Metropolen und Peripherien gleichermaßen umfassen werden, haben das Potenzial, neue Wege der Krisenbewältigung zu eröffnen – hin zu echten, systemischen Veränderungen im Sinne einer NIEO², einer wirklich neuen Weltwirtschaftsordnung.

Gerade weil die Klimakrise so eng mit der Agrar- und Ernährungsfrage der Welt verbunden ist und weil die heute Hungernden in den ländlichen Räumen Afrikas und Südasiens am unmittelbarsten betroffen sein werden von weiteren Störungen hochsensibler Lebensmittellieferketten – wie es schon während der Covid-19-Pandemie (Clapp/Moseley 2020) und des Ukrainekriegs (IPES-Food 2022) manifest wurde – muss diese neue Ordnung die Interessen dieser marginalisierten Sozialräume widerspiegeln.

Aus der Perspektive der Mitglieder von La Via Campesina, von IPES-Food und aktivistischer Agrarökolog:innen muss eine Welternährungspolitik auf die soziale und politische Revitalisierung ländlicher Räume abzielen. Diese sind derzeit Prozessen der Intensivierung, Konzentration und Verdrängung ausgesetzt. Es braucht daher eine echte Gegenbewegung, um für mehr Menschen als bisher ländliche Arbeits- und Entfaltungschancen zu schaffen – und zwar nicht mehr nur als Arbeitskräfte in Land- und Minenarbeit oder neuen Dienstleistungssektoren. Dazu gehört eine Aufwertung von kleinbäuerlichem Leben sowie des Nahrungsmittelanbaus jenseits etablierter, hierarchischer Markt- und Machtbeziehungen. Kleinbäuer:innen sollen und dürfen nicht mehr nur am abhängigen Ende von Macht-, Vertrags- und Schuldbeziehungen mit Konzernen, Händler:innen, Schuldner:innen und lokalen Eliten stehen. Stattdessen sollen sie zu den Hauptträger:innen einer agrarökologischen Belebung lokaler Ökologien sowie der Wiederherstellung von Biodiversität und Bodenqualität werden.

Eine neue Welternährungspolitik unter dem Dach einer NIEO² müsste also die umfassende Reorganisierung des Agrarkapitalismus in den Blick nehmen. In ihrem Namen müssten Handelsregeln und Eigentumsrechte gesellschaftlich eingebettet und einem neuen *dekommodifizierten* Verständnis von Nahrungsmitteln untergeordnet werden. Institutioneller Ausgangspunkt für eine solche Umorientierung müsste die Anerkennung von Nahrungsmitteln

als besonderen Gütern sein (etwa im Sinne verbindlicher *Right-to-Food*-Resolutionen internationaler Organisationen, siehe IPES-Food/ETC Group 2021: 44), deren Kommodifizierung und Verwertung in globalen Lieferketten Grenzen gesetzt werden. Diese Anerkennung müsste mit besonderen rechtlichen Zuschreibungen in neuen internationalen Handels- und Eigentumsabkommen versehen werden, um bislang legale und legitime Unternehmenspraktiken bei der Patentierung von Saatgut und Düngemittel zu unterbinden.

Transnationale Nahrungsmittelkonzerne und industrielle Landwirtschaft müssen politisch neu geordnet werden. Ihre Übergewinne sollten abgeschöpft werden und in agrarökologische Programme fließen. Im Idealfall lassen sich diese Unternehmen aufgrund des nicht-kommerziellen Charakters von Nahrungsmitteln in einem besonderen Regime besteuern oder aber Übergewinne werden über neue Anti-Trust-Verfahren angegangen und unfaire Wettbewerbspraktiken verboten, um zumindest die Anreize für Konzentrationsbemühungen zu reduzieren (IPES-Food 2017: 78). Den politischen Raum für die Anfechtung von Lebensmittelfirmen erhielte die Welt durch die Wiedereinsetzung des UN Centre for Transnational Corporations. Dadurch überließe man transnationalen Aktivismus nicht der Verantwortung von Zivilgesellschaft und Wissenschaft, sondern könnte im internationalen Politikfeld eine kritische Plattform verankern, die bislang kaum überschaubare globale Wertschöpfungsketten und die damit verbundenen Ungleichheiten exponieren kann. Eine dort entstehende Öffentlichkeit könnte besser als bislang Konzentrationsprozessen in Teilbereichen widersprechen. Gemeinsam mit Verbraucherschutzorganisationen eröffnete sich auf diese Art ein neuer Spielraum für transnationale Mobilisierungen gegen negative ernährungsrelevante Unternehmenspraktiken.

Dazu gehört auch die Adressierung der Nahrungsmittelindustrien in den Metropolen selbst. Auch hier gilt es einerseits die Vorstellung von Nahrungsmitteln als nicht-kommerziellen Gütern zu verankern und das bislang eingespielte Verhältnis zwischen Bäuer:innen, Konzernen und Konsument:innen dauerhaft zu verändern. Nahrungsmittelproduktion und -sicherung für die eigene Bevölkerung gilt es politisch-institutionell zu etablieren – gegen den Ausbau einer exportgetriebenen industriellen Landwirtschaft, die hauptsächlich an der Erschließung neuer Absatzmärkte interessiert ist. Die Verschlankung der industriellen Landwirtschaft muss zudem an die ökologische Frage gekoppelt werden. Wenn Massentierhaltung, Tier- und Fleischtransporte einen Großteil von Treibhausgasemissionen ausmachen, so lassen sich diese Sektoren über verpflichtende Emissionsreduktionen regulieren, für die

Unternehmen selbst haften. Zu koppeln wäre dieses Reduzierungsgebot mit einer neuen gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union, die nicht mehr auf die Subventionierung von Flächen abzielt, sondern auf nachhaltige, agrarökologische Anbaumethoden im Sinne einer dauerhaften Verankerung von Emissionsreduktion und einer Wiederherstellung verloren gegangener Biodiversität, Boden- und Wasserqualität. Generell gilt es, Effizienz nicht mehr nur nach Ertrag, sondern nach CO_2-Reduktion und Biodiversitätsgewinn der jeweiligen Anbaumethoden zu bemessen (Ajl 2021: 125). So hätte man ein Instrument für *de-linking* und *de-growth* zur Hand, mit dem sich auch in Europa Vorstellungen von alternativen Lieferketten umsetzen ließen. Damit verbunden ist die Zurückdrängung der Marktmacht von Agrarbetrieben und Supermarktketten, um so die Marktchancen für bäuerliche Produzent:innen zu erhöhen, denen in den nationalen Strategien für Nahrungsmittelsicherheit eine größere Rolle eingeräumt wird.

Auf der anderen Seite der neuen Ernährungspolitik stünden die Kleinbäuer:innen in den globalen Peripherien. Etwa in Afrika und Asien benötigen diese eine institutionelle Stärkung der »Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure« (2012 vom CFS ausgearbeitet) und eine klare Umsetzung der »UN declaration on the rights of peasants« von 2019 und die hiermit verbundene Verbesserung kleinbäuerlicher Landnutzungsrechte – am besten über neue Landreformen und Bestimmungen zu Gemeinnutzungen von Saatgut, organischen Düngern und Landmaschinen. Landreformen sind unerlässlich, um Konzentrations- und Verdrängungsprozesse zu vermeiden beziehungsweise um bestehende Landungleichheiten zu bekämpfen. Damit Kleinbäuer:innen zudem dauerhaft vom ihrem eigenen Anbau leben können und um resiliente ländliche Ökonomien mit territorialen, regionalen Märkten zu schaffen (IPES-Food/ETC Group 2021: 97), die den lokalen Bevölkerungen ausreichende Entfaltungschancen bieten, bedarf es der Kanalisierung öffentlicher Unterstützung und von Ressourcen internationaler Organisationen für kleinbäuerliche Anbaupraktiken (ibid: 120). Das beinhaltet den Ausbau frei verfügbarer agrarökologischer Forschung und Technologie in bislang unerschlossenen ländlichen Räumen. Schließlich braucht es verbindliche agrarökologische Standards in der Entwicklungsfinanzierung.

Ausblick

Die Beharrungskräfte der bestehenden agrarkapitalistischen Ordnung sind außerordentlich stark. Deswegen wird es für die Leser:innen dieses Beitrags ein Leichtes sein, die hier angestellten Überlegungen als unrealistisch, unmöglich und im Prinzip unvorstellbar abzutun. Dazu trägt bei, dass weder bei den internationalen Organisationen noch bei Regierungen im Globalen Süden – von Brasilien über Senegal und Mosambik bis Indonesien – solch eine transformative Interessenlage derzeit vorstellbar ist. Noch scheinen der Lebensmittelproduktionismus sowie Vorstellungen von Ertragssteigerungen und Produktionsausweitungen weiterhin die simpelste und überzeugendste Lösung für Hunger und Unterernährung in der Welt zu sein. Es fehlt schlicht eine relevante Träger:innenschicht für einen umfassenden Systemwechsel in der Welternährungspolitik jenseits radikaler Aktivist:innen und Expert:innen.

Realistischer ist sicherlich, dass die strukturellen Anfälligkeiten und Krisen des bestehenden Regimes, die seit der Covid-19-Pandemie und dem Ukrainekrieg so sichtbar wurden, andere Reformpolitiken nach sich ziehen werden als die hier skizzierten revolutionären Veränderungen. Denkbar sind etwa neue Ausnahmeregelungen bei Ernährungsnotständen im Rahmen der WTO (wie sie etwa gerade faktisch von der indischen Regierung durchgesetzt werden), weitere organisatorische Stärkungen des WFP als Ernährer *of last resort* in Hungerkrisen und Verbesserungen der Frühwarnsysteme bei FAO und WFP zu einer optimalen Koordinierung von Ernährungshilfen. Dazu werden in Zukunft neue Nachhaltigkeitssysteme und -zertifikate im Sinne einer *sustainable intensification* Agenda entworfen werden. Damit würden auch hier wieder kritische Ideen kreativ angeeignet und entmachtet. Gleiches wird bereits versucht mit dem Label Agrarökologie: Hier lassen sich Elemente kooptieren, die nicht unbedingt im Widerspruch zum Agrarkapitalismus stehen (wie Substituierung oder Effizienz). Dazu kommt vermutlich ein Ausbau von Sozialschutzprogrammen in globalen Peripherien, um ländlichen Wandel und verringerte Lebenschancen für ländliche Bevölkerungen zumindest partiell mit Geldauszahlungen zu begleiten, wie es beispielsweise die neue Sozialschutz-Agenda der FAO vorsieht (FAO 2017).

Die folgende Dynamik wird dabei sicherlich bestehen bleiben: Je deutlicher auf internationaler Ebene wird, wie eng industrielle Landwirtschaft im Norden mit globaler Konzernmacht, volatilen Nahrungsmittelpreisen, Unterernährung, Klimawandelfolgen, Biodiversitätsverlusten und Wassermangel zusammenhängt, desto klarer zeigt sich der Nutzen einer Reformagenda, mit

der sich Agrarindustrialismus und -kapitalismus zurückdrängen und deren negative Folgen bekämpfen lassen. Das ist kein Schritt in die Vergangenheit, kein romantisches Beschwören traditionaler Landschaften, sondern echter, transformativer Fortschritt. Es ist eine der Zukunft zugewandte Herstellung von Landlebensmöglichkeiten; eine wichtige Rezentrierung von Fragen der Ernährung in der Welt, von Lebensmitteln, ihrer Produktion und Verarbeitung, um mit zukünftigen Antworten die Hungerungleichheiten der Gegenwart ein für alle Mal zu beenden.

Literatur

Ajl, Max (2021): A people's green new deal. London: Pluto.

Altieri, Miguel Angel (2018): Agroecology. The science of sustainable agriculture. 2nd ed. Boca Raton: CRC Press.

Anderl, Felix/Hißen, Michael (2023): How trust is lost: The Food Systems Summit 2021 and the delegitimation of UN food governance. In: *European Journal of International Relations*. Online first 25.5.2023, https://doi.org/10.1177/13540661231173553.

Bello, Walden (2009): The food wars. London: Verso.

Borras Jr, Saturnino (2008): La Via Campesina and its global campaign for global agrarian reform. In: *Journal of Agrarian Change*, 8 (2–3), 258–289.

Business Standard (2022): India defends decision to ban rice, wheat exports at WTO meeting. In: *Business Standard* vom 22.9.2022. https://www.business-standard.com/article/current-affairs/india-defends-decision-to-ban-rice-wheat-exports-at-wto-meeting-122092200440_1.html (Zugriff am 22.9.2022).

Canfield, Matthew/Anderson, Molly/McMichael, Philip (2021): UN Food Systems Summit 2021: Dismantling democracy and resetting corporate control of food systems. In: *Frontiers in Sustainable Food Systems,* 5. https://doi.org/10.3389/fsufs.2021.661552.

Clapp, Jennifer (2006): WTO agriculture negotiations: Implications for the global south. In: *Third World Quarterly*, 27 (4), 563–577.

Clapp, Jennifer (2014): Financialization, distance and global food politics. In: *The Journal of Peasant Studies*, 41 (5), 797–814.

Clapp, Jennifer/Moseley, William (2020): This food crisis is different: COVID-19 and the fragility of the neoliberal food security order. In: *The Journal of Peasant Studies*, 47 (7), 1393–1417.

FAO – Food and Agriculture Organization (o.J.): Scaling up Agroecology Initiative. https://www.fao.org/agroecology/overview/scaling-up-agroecology-initiative/en/ (Zugriff am 22.5.2023).

FAO – Food and Agriculture Organization (2017): FAO social protection framework. Promoting Rural Development For All. Rom: FAO.

FAO – Food and Agriculture Organization/International Fund for Agricultural Development/United Nations Children's Fund/World Food Programme/World Health Organization (2023): Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum. Rom: FAO.

Gertel, Jörg/Sippel, Sarah Ruth (Hg.) (2014): Seasonal workers in Mediterranean agriculture. The social costs and eating fresh. London: Routledge.

Gliessman, Steve (2015): Agroecology. The ecology of sustainable food systems. 3rd ed. Boca Raton: CRC Press.

Gliessman, Steve/Friedmann, Harriet/Howard, Philip (2019): Agroecology and food sovereignty. In: *IDS Bulletin*, 50 (2), 91–109.

Hopewell, Kristen (2016): Breaking the WTO. How emerging powers disrupted the neoliberal project. Stanford: Stanford University Press.

IPES-Food – International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2017): Too big to feed: Exploring the impacts of mega-mergers, concentration, concentration of power in the agri-food Sector. https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Concentration_FullReport.pdf (Zugriff am 16.9.2022).

IPES-Food – International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2022): Another perfect storm? Special report, Mai 2022. https://ipes-food.org/_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf (Zugriff am 19.9.2022).

IPES-Food – International Panel of Experts on Sustainable Food Systems/ETC Group (2021): A long food movement. Transforming food systems by 2045. https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/LongFoodMovementEN.pdf (Zugriff am 18.12.2022).

Jachertz, Ruth (2014): »To keep food out of politics«: The UN Food and Agriculture Organization, 1945–1965. In: Frey, Marc/Kunkel, Sönke/Unger, Corinna (Hg.), International organizations and development, 1945–1990. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 75–100.

Kurzer, Paulette/Cooper, Alice (2012): Biased or not? Organized interests and the case of EU food information labeling. In: *Journal of European Public Policy*, 20 (5), 722–740.

Lambie-Mumford, Hannah/Silvasti, Tiina (Hg.) (2020): The rise of food charity in Europe. Bristol: Policy Press.

Lele, Uma/Agarwal, Manmohan/Baldwin, Brian C./Goswami, Sambuddha (Hg.) (2021): Food for all. International organizations and the transformation of agriculture. Oxford: Oxford University Press.

Mader, Philip (2015): The political economy of microfinance. Financializing poverty. London: Palgrave Macmillan.

McMichael, Philip (2020): Political economy of the global food and agriculture system. In: Kavam, Amir/Kassam, Laila (Hg.), Rethinking food and agriculture. New ways forward. Sanston: Woodhead, 53–75.

Murphy, Sophia/Burch, David/Clapp, Jennifer (2012): Cereal secrets. The world's largest grain traders and global agriculture. Oxfam research report, August 2012. Oxfam. https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/rr-cereal-secrets-grain-traders-agriculture-30082012-en_4.pdf (Zugriff am 12.1.2023)

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (2020): Global value chains in agriculture and food: A synthesis of OECD analysis. Paris: OECD Publishing.

OHCHR – Office of the High Commissioner for Human Rights (2022): The right to food and the COVID-19 pandemic. Interim report of the special rapporteur on the right to food, Michael Fakhri. A/77/177, 18.7.2022. https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a77177-right-food-and-covid-19-pandemic-interim-report-special (Zugriff am 19.9.2022).

Rothschild, Emma (1976): Food politics. In: *Foreign Affairs*, 54 (2), 285–307.

Sen, Amartya (1987): Hunger and entitlements. Helsinki: Wider.

South Commission (1990): The challenge to the south. The report of the South Commission. New York: Oxford University Press.

Taylor, Marcus (2018): Climate-smart agriculture: What is it good for? In: *The Journal of Peasant Studies*, 45 (1), 89–107.

Thyen, Kressen/Karadag, Roy (2021): Between affordable welfare and affordable food: Internationalized food subsidy reforms in Egypt and Tunisia. In: *Social Policy & Administration,* 55 (6), 1050–1065.

UN – Vereinte Nationen (1974): Programme of action on the establishment of a New International Economic Order. A_RES_3202(S-VI)-EN. https://digitallibrary.un.org/record/218451/files/A_RES_3202%28S-VI%29-EN.pdf (Zugriff am 22.5.2023).

Vanhaute, Eric (2021): Peasants in world history. New York: Routledge.

Vernon, James (2007): Hunger. A modern history. Harvard: Harvard University Press.

World Bank (2007): World development report 2008: Agriculture for development. Washington D. C.: World Bank.

WTO – World Trade Organization (2004): World trade report. Genf: WTO.

WFP – World Food Programme/FAO – Food and Agriculture Organization (2022): Hunger hotspots. FAO-WFP early warnings on acute food insecurity: October 2022 to January 2023 outlook. https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000142656/download/ (Zugriff am 22.5.2023).

Zürn, Michael (2018): A theory of global governance. Authority, legitimacy, and contestation. Oxford: Oxford University Press.

V. Eine sozialistische Nachhaltigkeitsrevolution und die Frage des Eigentums

Ökosozialismus oder Barbarei?

Zur Utopie einer gerechten Weltordnung

Klaus Dörre

»Ökosozialismus oder Barbarei« lautet die Botschaft von Alberto Garzón, dem spanischen Minister für Verbraucherangelegenheiten, ein halbes Jahrhundert nach Erscheinen des ersten Berichts des Club of Rome. Garzón (2022) benennt damit klar den Gegenstand dieses Beitrags. Statt ein Ende der Geschichte einzuleiten, hat das zurückliegende Zeitalter der Globalisierung imperiale Rivalitäten intensiviert und die Gefahr militärischer Auseinandersetzungen gesteigert. An den Grenzen alter und neu entstehender Machtblöcke werden verdeckte oder – wie im Falle der Ukraine – bereits offene Kriege geführt. In mancherlei Hinsicht ähnelt diese globale Konstellation der Spätphase des Hochimperialismus im Übergang vom 19. zum 20. Jahrhundert. Andere prägende Merkmale unserer Epoche unterscheiden sich jedoch grundlegend von diesem historischen Referenzpunkt. Heutzutage konkurrieren Imperien nicht um Kolonialbesitz, sondern um Absatzmärkte, Rohstoffe und Technologieführerschaft. Sie sind bestrebt, die in ihrem Innern äußerst ungleichen Wohlfahrtszonen gegen Migrationsbewegungen abzuschotten und vor ökonomischer Konkurrenz zu schützen. Das alles geschieht jedoch in einer epochalen Entscheidungssituation, die – etwa bei der Bekämpfung des anthropogenen Klimawandels – nach weltgesellschaftlichen Lösungen verlangt.

Für das nun beginnende »Zeitalter der Interdependenz« (siehe Veit in diesem Band), das im Unterschied zu den »langen 1970er Jahren« (Deuerlein 2020) vorerst keine Zeit des Aufbruchs ist, gilt in besonderer Zuspitzung, was im Grunde alle sozialen Ordnungen auszeichnet: Gesellschaften, die sich ihre Zukunft nur noch in dystopischen Szenarien vorstellen können, sind auf Dauer nicht überlebensfähig. Deshalb plädiere ich im Folgenden für eine nachhaltig-sozialistische Alternative zur neo-imperialen Welt(un)ordnung. Anders als in früheren Arbeiten (Dörre 2022a) steht nunmehr das Verhältnis zwischen ka-

pitalistischen Zentren und (Semi-)Peripherien (Wallerstein 2007: 23) im Mittelpunkt meiner Überlegungen. Benötigt wird, so die These, ein Kompass zur Neujustierung der Nord-Süd-Beziehungen. Die Utopie einer sozial gerechten Globalisierung, konkretisiert in einer erneuerten New International Economic Order (NIEO²), könnte die Koordinaten hierfür liefern. Eine solche Vision würde die historische, antikoloniale NIEO aus den 1970er Jahren aktualisieren.

Die damaligen Antikolonialist:innen begründeten einen Anspruch auf »Weltgestaltung« (Getachew 2022: 19), der noch immer unabgegolten ist. Heute halten viele die »Idee einer Weltregierung« für einen »Traum von gestern« (Mazower 2013: 430). Das muss nicht so bleiben. Nachfolgend soll der Versuch gewagt werden, die alte Vision einer gerechten Weltordnung auf die Gegenwart zu beziehen. Die sogenannte Zeitenwende vor Augen, führe ich zunächst Sozialismus, Utopie und Nachhaltigkeit als begriffliche Koordinaten einer NIEO² ein. Am Klimawandel wird sodann gezeigt, dass globalen ökologischen Großgefahren ein doppeltes Gerechtigkeitsproblem innewohnt. Als Antwort darauf bietet sich die Vision einer antiimperialen Welt an, deren Realisierung in den Ländern des Globalen Nordens beginnen muss.

Zeitenwende und Nord-Süd-Spaltung

Der Ukrainekrieg macht eine Nord-Süd-Spaltung sichtbar. Dass viele Staaten des Globalen Südens, darunter auch Demokratien wie Brasilien, Indien oder Südafrika, vor einer Beteiligung an westlicher Sanktionspolitik gegen Russland zurückschrecken, hat wenig mit vermeintlicher Arglosigkeit gegenüber russischem Expansionismus zu tun. Auch im Globalen Süden stößt die russische Aggression überwiegend auf Ablehnung. Das eindeutige Votum von März 2023, als 141 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen (UN) in einer Resolution den Rückzug Russlands aus der Ukraine verlangten, enthielt jedoch keine Befürwortung der westlichen Sanktionspolitik. Die Forderung von Verbündeten des Nordatlantikpaktes (NATO), Opfer zu bringen, um eine regelbasierte internationale Ordnung zu bewahren, löst im Globalen Süden nach wie vor »allergische Reaktionen« (Gresh 2022: 34) aus. Denn die bestehende Ordnung fixiert nicht nur die Herrschaft alter kapitalistischer Zentren, sie beruht, wie schon im zweiten Irakkrieg von 2003, auf Doppelzüngigkeit und völkerrechtswidrigen Aktivitäten auch westlicher Führungsmächte.

Dem Putinismus (Dörre 2022b: 225–229) ist es gelungen, sich den berechtigten Unmut über die Doppelmoral westlicher Politik zunutze zu machen. Da-

zu trägt bei, dass es gegenwärtig keinen tragfähigen Konsens über eine progressive Gestaltung der Nord-Süd-Beziehungen gibt. Waren die 1970er Jahre eine Dekade des Übergangs, in der »eine durchgreifende Umstrukturierung der Weltwirtschaftsordnung möglich« (Kreienbaum 2022: 308) schien, so änderte sich dies in der Ära der marktgetriebenen Globalisierung grundlegend. Schon vor den weltpolitischen Umbrüchen von 1989 war das Projekt einer Neuen Weltwirtschaftsordnung »im Sande verlaufen« (Deuerlein 2020: 371). Die Länder des Südens wurden »zunehmend als Teil des einen ›globalen Marktes‹ gesehen, für die keine besonderen Bedingungen bei Rohstoffpreisen oder Handelspräferenzen mehr gelten konnten« (ebd.). Nach Jahrzehnten kapitalistischer Marktexpansion ist die »Neue Weltwirtschaftsordnung« heute »komplett in Vergessenheit geraten« (Kreienbaum 2022: 311).

Schwierigkeiten bei der Suche nach einem geeigneten Kompass für gerechte Nord-Süd-Beziehungen resultieren freilich auch aus der inneren Verfasstheit vieler Staaten der (Semi-)Peripherie. Wo Befreiungsbewegungen, zumal im bewaffneten Kampf, den Kolonialismus abschütteln und diktatorische Regime überwinden konnten, haben sich oftmals neue autoritär-oligarchische Regime herausgebildet – von Angola bis Nicaragua, von Algerien bis Venezuela. Länder des Globalen Südens, die sich noch immer als sozialistisch bezeichnen – seien es nun die Volksrepublik China oder Kuba – sind allenfalls Übergangsgesellschaften: nicht (mehr) kapitalistisch, aber auch (noch) nicht sozialistisch. Als Referenzmodelle emanzipatorischer Bestrebungen sind sie denkbar ungeeignet, auch weil sie den ökologischen Gesellschaftskonflikt allenfalls unzureichend bearbeiten (siehe Simon in diesem Band). Deshalb lautet mein Vorschlag, die Idee einer sozialistischen Globalisierung im Sinne einer konkreten Utopie zu reformulieren – einer Utopie, die ökologische Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit als Abwesenheit von Gewaltsamkeit begreift. Weil es ungewöhnlich sein dürfte, die Nord-Süd-Beziehungen so visionär zu thematisieren, seien meiner eigentlichen Argumentation drei Bemerkungen zu den tragenden Begrifflichkeiten vorangestellt.

Erstens muss Sozialismus heute anders definiert werden als im 19. oder 20. Jahrhundert. Im Zeitalter des entstehenden und vergehenden Industriekapitalismus ging es diversen Sozialismen vor allem darum, die Produktivkräfte aus den Fesseln kapitalistischer Verhältnisse zu befreien, um den gesellschaftlichen Reichtum auf der Basis substanzieller Gleichheit für alle verfügbar zu machen. Die Grundproblematik der Sozialismen des 21. Jahrhunderts ist eine andere: Angesichts eines »doppelten Exterminismus« (Foster 2022) von Atomkriegsgefahr und drohendem Ökozid geht es heute um die Suche nach ei-

nem Notausgang (Benjamin 1982), nach Auswegen aus einer epochalen »ökonomisch-ökologischen Zangenkrise« (Dörre 2019: 15–20). Deshalb präsentieren sich die Sozialismen des 21. Jahrhunderts als Alternative zu einem »Imperialismus gegen die Natur« (Saito 2016: 231). Sie attackieren die Ökonomie der billigen Güter, die Überausbeutung in internationalen Wertschöpfungsketten und mit ihr die gesellschaftliche Abwertung reproduktiver Tätigkeiten. Gleichgewichtig mit der Beseitigung von Klassenherrschaft streben sie eine Überwindung aller patriarchalisch, rassistisch oder nationalistisch legitimierten Herrschaftsmechanismen an.

Weil im globalen Kapitalismus keine sozial und ökologisch nachhaltigen Gesellschaften existieren, sind *zweitens* allenfalls Bausteine konkreter Utopien präsent. Mit dem Begriff der Utopie zu operieren, ist sowohl den Hauptströmungen marxistischer Theorie als auch den Sozialismen des 20. Jahrhunderts überwiegend fremd. Angesichts des Scheiterns diverser Real- und Staatssozialismen auch im Globalen Süden bietet es sich heute aber an, »das Moment utopischen Denkens […] zurückzuholen – nicht im Sinne von ›Rezepten für die Garküche der Zukunft‹ […], sondern als Denken des geschichtlich möglich Gewordenen: der *konkreten Utopie*« (Metscher 2017: 156, Hervorhebung im Original). Eine konkrete Utopie im Sinne Ernst Blochs (1918 [1923]) beinhaltet weder eine Rückkehr zum utopischen Sozialismus der frühkapitalistischen Ära noch eine Abkehr von Wissenschaftlichkeit. Vielmehr geht es darum, in den existierenden Gesellschaften Triebkräfte, Möglichkeitsräume und Ansatzpunkte zu entdecken, die über das Bestehende hinausweisen und souveräne, nachhaltig-sozialistische Gesellschaft in einer gerechten internationalen Ordnung als attraktive Alternative erkennbar machen.

Als normatives Fundament utopischen Denkens eignen sich *drittens* die 17 Sustainable Development Goals (SDG) der UN. Sie klagen zumindest implizit die Aufhebung des expansiven kapitalistischen Besitzprinzips und damit die Überwindung einer auf imperialer Herrschaft gegründeten internationalen Ordnung ein. Die SDG sind universell ausgerichtet und global gültig; soziale und ökologische Nachhaltigkeit gewichten sie gleich (siehe Freistein in diesem Band). Sie können politisch geradezu subversiv wirken, sofern sie den kapitalistischen Expansionismus in all seinen Spielarten in Rechtfertigungswelten hineinziehen, die zu einer raschen Reduktion von Emissionen, Ressourcen- und Energieverbrauch auffordern und anmahnen, den gesellschaftlichen Reichtum so zu verteilen, dass er auch künftigen Generationen noch zur Verfügung steht (Sachs 2020).

Wegen des vernebelnden Nachhaltigkeitstalks kapitalistischer Eliten sei hinzugefügt, dass es für eine progressive Agenda sinnvoll ist, Nachhaltigkeit als Gegenbegriff zu Gewaltsamkeit zu definieren (Tjaden 2002: 13–17). Gewaltsamkeit meint dabei weit mehr als die Ausübung von physischem Zwang oder den Einsatz von Waffen. Sie findet sich in sozialen Ungleichheiten oder Geschlechterverhältnissen ebenso wie in Beziehungen zwischen ethnischen Gruppen. Sie macht sich auch in der Aneignung billiger Naturen und ihrer Lebewesen bemerkbar (Lambrecht et al. 1998; Tjaden-Steinhauer/Tjaden 2001). Als Gegenentwurf zu Gewaltsamkeit beinhaltet Nachhaltigkeit nicht nur »den Verzicht auf kriegerische Mittel der Politik« (Tjaden 2002: 16), sondern weist über die kapitalistische (Re)Produktionsweise hinaus. Gerade weil die Kluft zwischen den SDG und ihrer Verwirklichung so groß ist, muss sich zukunftsorientierte Politik an Definitionskämpfen um den Begriff der Nachhaltigkeit beteiligen. Diese Auseinandersetzungen beeinflussen die Richtung des gesellschaftlichen Wandels erheblich. Eine nachhaltige Vision für die Nord-Süd-Beziehungen, konkretisiert in einer NIEO[2], wäre hierfür ein bedeutender Schritt.

Klimagerechtigkeit und Nord-Süd-Konflikt

Eine Wiederbelebung entsprechender Ideen müsste allerdings ein Bild korrigieren, demzufolge die »postkolonialen Staaten als Arbeiter:innenklasse« und »die moderne Solidarität mit der Dritten Welt als eine Form der internationalen Klassenpolitik« zu begreifen seien (Getachew 2022: 26). Am Beispiel des Klimawandels lässt sich zeigen, weshalb einfache Nord-Süd-Dichotomien längst nicht mehr greifen. Obwohl die Datenlage ausgesprochen schlecht ist, setzt sich allmählich die wissenschaftliche Erkenntnis durch, dass der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgasemissionen sowohl mit der jeweiligen Platzierung in der sozialen Geografie von Staaten als auch mit unterschiedlichen Klassenpositionen innerhalb nationaler Gesellschaften variiert. Damit gilt es, zwei eng miteinander verkoppelte Gerechtigkeitsproblematiken zu unterscheiden. Die erste wurzelt in den ungleichen Anteilen von Ländern an den Emissionen. Die zweite entsteht aufgrund differierender Emissionslasten sozialer Klassen.

2015 entfielen 26,3 Prozent der *historischen* Emissionen auf die USA, 23,4 Prozent auf Europa (siehe Evans 2021, eigene Berechnungen).[1] Das heißt: Die alten kapitalistischen Zentren allein sind für etwa die Hälfte der jemals gemessenen Treibhausgasemissionen verantwortlich. Betrachtet man die *derzeitigen* Anteile von Staaten an den weltweiten Emissionen, so ergibt sich ein anderes Bild: China stößt im Ländervergleich die weitaus größte Menge an Treibhausgasen aus, gefolgt von den USA und Indien – das noch vor den 27 EU-Staaten liegt.[2] Bei den *Emissionen pro Kopf* zeigt sich wieder ein anderes Bild. Diese sind in den USA noch immer doppelt so hoch wie in China. Der Pro-Kopf-Ausstoß in Deutschland übertrifft den in Indien um ein Vielfaches. Wer in den USA oder Saudi-Arabien zum reichsten Prozent der Bevölkerung gehört, emittiert im Lebensverlauf mehr als das 2.000-fache einer armen Bewohnerin von Ländern wie Malawi oder Tadschikistan (Boehm et al. 2022).

Diese Ungleichheitsrelationen zeugen von einer historisch gewachsenen Gerechtigkeitsproblematik *zwischen* Nationalstaaten oder Staatenbünden. Einerseits müssen die großen Flächenstaaten des Südens, insbesondere China und Indien, radikal umsteuern, damit die globalen Emissionen schnell reduziert werden. Andererseits können diese Länder zurecht auf die Hauptverantwortung der früh industrialisierten Länder für die Klimakrise verweisen und von ihnen fordern, auch einen Hauptteil der Dekarbonisierungskosten zu schultern. Aus diesem Gerechtigkeitsdilemma resultierende Interessendivergenzen belasten alle politischen Bemühungen um eine halbwegs planvolle Dekarbonisierung der Weltwirtschaft. Klimapolitik wird deshalb zum Gegenstand neo-imperialer Rivalitäten und interstaatlicher Auseinandersetzungen. Wenn die EU ihre Ökonomien bis spätestens 2050 emissionsfrei machen will, China seine Wirtschaft aber erst bis 2060, ist das aus der EU-Perspektive ein

---

1 Der Umfang der seit 1850 verursachten Emissionen hängt von der – häufig interessengeleiteten –Berechnungsweise ab. Das Klimaportal »Carbon Brief Analysis« bezieht erstmals Veränderungen der Landnutzung ein. Berechnet wurden nur CO_2-Emissionen; die Emissionen ehemaliger Kolonien wurden nicht den Kolonialmächten zugeordnet. Insofern ist der Gebrauchswert der Zahlen begrenzt. Doch selbst wirtschaftsnahe Think-Tanks sehen Nordamerika (USA, Kanada) und – mit deutlichem Abstand dahinter – Europa an der Spitze der absoluten CO_2-Erzeuger (siehe u.a. Rühli 2021).

2 2019 entfielen 27 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen auf China und 11 Prozent auf die USA. Indien liegt mit 6,6 Prozent auf dem dritten Platz, vor den 27 EU-Staaten mit 6,4 Prozent. Zu aktuellen, durch die Coronapandemie verzerrten Daten siehe auch Friedlingstein et al. (2022).

unzulässiger Wettbewerbsvorteil für China. Aus chinesischer Sicht ist es hingegen ein gerechter Ausgleich für die koloniale Erblast. Hinzu kommt, dass die armen Staaten des Südens, die am wenigsten zum Klimawandel beitragen, am stärksten unter dessen Folgen leiden. Ihnen fehlen die Ressourcen, um sich wirksam vor den Folgen der Erderhitzung zu schützen (Dixson-Decléve et al. 2022: 80). Einkommensstarke Länder haben deshalb »die moralische und historische Pflicht, einkommensschwache Volkswirtschaften nach besten Möglichkeiten zu unterstützen. Würde man Hunderte Millionen Menschen aus extremer Armut [...] befreien, würden die globalen CO_2-Emissionen [...] nicht einmal um 1 Prozent steigen. Dieser Anstieg könnte an anderer Stelle leicht ausgeglichen werden.« (ebd.: 81)

Gegenwärtig geschieht das genaue Gegenteil. Die reichen Staaten halten Wirtschaftsbeziehungen aufrecht, die »vor allem den ökonomischen Interessen des Globalen Nordens« (Ginzky/Menger 2022: 12) dienen. Dagegen sei die Unterstützung des reichen Nordens für Nachhaltigkeitsbemühungen im Süden »zu gering«. Emissionen, die der Wohlstandsmehrung im Globalen Norden zugerechnet werden müssten, würden teilweise »durch die Globalisierung der Handelsbeziehungen einfach nur externalisiert« (Ginzky/Menger 2022: 12).

Klima, Klasse und Entscheidungsmacht

Um dies zu ändern, muss der ungleiche Tausch zwischen Süd und Nord zunächst delegitimiert und schließlich überwunden werden. Im Fokus stehen dabei die ungerechten Spielregeln der Weltwirtschaft, die »aber ohne Zustimmung der Industrieländer kaum veränderbar sind« (Kreienbaum 2022: 313). Der Schlüssel zur Veränderung liegt daher in den alten und neuen kapitalistischen Zentren. Das bedeutet jedoch unweigerlich, die Ungleichheiten und Kräfteverhältnisse im Innern dieser Gesellschaften in den Blick zu nehmen. Wie der Ökonom Lucas Chancel in einer bemerkenswerten Studie zeigte, gewinnen die Ungleichheiten innerhalb nationaler Gesellschaften gegenüber den zwischenstaatlichen Ungleichheiten kontinuierlich an klimapolitischer Relevanz.

Die Zeiten, in denen die untersten Einkommensgruppen der reichen Länder mehr emittierten als die wohlhabendsten Gruppen der armen Staaten, sind vorbei. Heute verursachen die unteren und mittleren Vermögens- und Einkommensgruppen in Europa und Nordamerika deutlich weniger

Treibhausgasemissionen als die oberen zehn Prozent der erwachsenen Weltbevölkerung in Asien, Russland und Lateinamerika. Die Emissionen der ärmeren Bevölkerungshälfte in Europa und Nordamerika sind seit 1990 um mehr als ein Viertel zurückgegangen. Sie nähern sich damit den Pro-Kopf-Zielen des Pariser Klimaschutz-Abkommens für 2030 zumindest an. Das wohlhabendste Prozent emittierte hingegen 2019 26 Prozent mehr als 30 Jahre zuvor, die reichsten 0,01 Prozent gar 80 Prozent mehr (Chancel 2022: 931–938). Zugespitzt formuliert sind also die Oberklassen vor allem der reichen Länder zu den Hauptverursacher:innen des Klimawandels geworden, während die sozial verwundbarsten Bevölkerungsgruppen auch in den alten kapitalistischen Zentren am stärksten unter den Folgen der Erderhitzung leiden. Deshalb ist der Kampf gegen ökologische Zerstörung stets auch ein Kampf zugunsten der Armen, Überausgebeuteten – und zwar in Nord wie Süd.

Dabei geht es um mehr als bloß Konsum. Die Hauptursache für die steigende Emissionslast sind Investitionen, nicht individueller Konsum (ebd.). Investitionen sind indes nichts anderes als eine Chiffre für die Verfügungs- und Entscheidungsmacht über Produkte und Produktionsverfahren. Ist diese Macht an kapitalistische Verwertungsinteressen gebunden, so geschieht das, was die fünf größten Erdölkonzerne vorexerzierten: Diese fünf Unternehmen sind für etwa zehn Prozent der klimaschädlichen Emissionen weltweit verantwortlich. Konzerninterne Studien sagten die klimaschädlichen Folgen der Nutzung fossiler Energieträger schon vor Jahrzehnten recht präzise voraus (Bonneuil et al. 2021). Die strategiefähigen Eigentümer:innen und Manager:innen dieser Unternehmen betrieben daraufhin gezielte Desinformation, um genau das Geschäftsmodell weiterverfolgen zu können, das nun den Klimakollaps heraufbeschworen hat. Die Erdölkonzerne fahren mit dieser Verwertungsstrategie jedoch nach wie vor bestens – 2022 konnten sie sich über Rekordgewinne freuen (Tagesschau 2023).

Die in Deutschland ansässigen Autohersteller stehen den Erdölkonzernen in nichts nach. Sie machen ihre Gewinne hauptsächlich mit hochpreisigen, spritfressenden oder energieintensiven Luxuslimousinen und SUV sowie mit *financial services*, während das Geschäft mit in den Volumenmärkten mit der Massenproduktion kleinerer Fahrzeuge stagniert. Trotz der Umstellung auf batteriegetriebene Fahrzeuge – ab 2035 dürfen innerhalb der Europäischen Union (EU) nur noch emissionsfreie Neuwagen auf den Markt kommen (Europäischer Rat 2022) – soll sich an diesem gewinnträchtigen Geschäftsmodell wenig ändern. Da sich das Marktsegment der Reichen und Superreichen aller Voraussicht nach vergrößert, halten es Topmanager:innen für eine heraus-

ragende Leistung der deutschen Automobilhersteller, in diesem Bereich die Spitzenposition zu besetzten und diese auch in Zukunft zu behaupten.

Sie blenden aus, dass schon bei der Produktion eines E-Autos etwa 20 Tonnen CO_2 emittiert werden. Deshalb kann ein Geschäftsmodell, das darauf beruht, jährlich etwa 70 Millionen solcher Fahrzeuge auf dem Weltmarkt zu verkaufen, ökologisch niemals nachhaltig sein. Dies gilt umso mehr, als die Gewinnung von Lithium oder Kobalt für die Batterieproduktion mit Naturzerstörung und Überausbeutung in transnationalen Wertschöpfungsketten verbunden ist. Daher sind im Sinne der Nachhaltigkeit andere gesellschaftliche Mobilitätskonzepte mit deutlich weniger individuellem PKW-Verkehr notwendig. Eine Gewährleistung von Mobilität als einem öffentlichen Gut ist in alten kapitalistischen Zentren ebenso nötig wie in den Megastädten und den ländlichen Räumen des Globalen Südens. Autos wird es auch in Zukunft geben. Die Frage ist nur, ob diese Fahrzeuge anhand von Nachhaltigkeitskriterien und den Mobilitätsbedarfen gesellschaftlicher Mehrheiten geplant und hergestellt werden, oder ob die Modellpolitik vor allem privaten Gewinninteressen und dem Luxuskonsum der Reichsten dient – und das mithilfe eines ungleichen Tauschs zwischen Süd und Nord.

Die genannten Beispiele lenken die Aufmerksamkeit auf die Entscheidungsmacht darüber, wie, was und wozu Güter produziert werden und damit auf den sozialistischen Kern alter wie neuer Weltgestaltungspolitiken. Der antikoloniale Nationalismus der 1970er Jahre hatte die Eigentumsfrage gestellt und den Staat eingesetzt, um mittels Verfügungsgewalt über Ressourcen und Produktionsentscheidungen Ansprüche auf Souveränität abzusichern. Die Nationalisierung von Bodenschätzen und Unternehmen war jedoch nur in Ausnahmefällen mit einer umfassenden Demokratisierung von Produktionsentscheidungen verbunden (siehe Thyen in diesem Band). Soll die Eigentumsfrage aus der Perspektive des Globalen Südens gestellt werden – was auch im 21. Jahrhundert zwingend nötig ist – gilt es, das zu ändern.

Die Vision einer nachhaltigen Weltgestaltung

Das Zeitalter der Globalisierung hat keine Weltgesellschaft hervorgebracht, die nach den Regeln einer allgemein akzeptierten Global Governance gestaltet werden könnte. In gewisser Weise ist das Gegenteil der Fall: Weil die Globalisierung ökonomisch teilweise ins Stocken geraten ist, lassen manche

ihrer Repulsionen[3] – schwaches Wachstum in den alten Zentren, imperiale Konkurrenz um Ressourcen, Technologieführerschaft und militärische Dominanz, wachsende Vermögens- und Einkommensungleichheit, zunehmende Fluchtmigration und vor allem eskalierende ökologische Gefahren – bei Teilen der Zivilgesellschaften auch in früh industrialisierten Ländern ein Bewusstsein der Globalität ökologischer und sozialer Großgefahren entstehen. Allmählich sickern Erkenntnisse über das Ausmaß der Erderhitzung ins Alltagsbewusstsein ein, prägen soziale Auseinandersetzungen, motivieren Wahlentscheidungen und bringen neue Lebensstile hervor.

In den politischen Entscheidungszentren, in den Foren und Institutionen, die zur Herausbildung einer Weltgesellschaft beitragen könnten, ist von diesen stillen, alltäglichen Veränderungen wenig zu spüren, im Gegenteil: Nie schienen Organisationen mit weltgesellschaftlichem Anspruch wie die UN schwächer als in der Gegenwart. Wenn etwa UN-Generalsekretär António Guterres einmal mehr vor dem Weg in die Klimahölle warnt, löst das in den medialen Öffentlichkeiten nurmehr ein Achselzucken aus. Die Resonanz auf Berichte des Weltklimarates schwindet, je rascher die Zeitbudgets für eine Nachhaltigkeitswende schrumpfen.

Was bedeutet das für die Ausgangsfrage nach einer Neujustierung der Nord-Süd-Beziehungen und die Chancen eines nachhaltigen Sozialismus mit Weltgestaltungsanspruch? Jeder sozialwissenschaftliche Antwortversuch böte Stoff für ein gutes Dutzend voluminöser Forschungsprogramme. Ungleich bescheidener beschränke ich mich im Folgenden auf einige, notgedrungen sehr vorläufige Überlegungen zur Antiquiertheit neo-imperialen Denkens, zu regionalen Blockbildungen und zur sozialistischen Ausrichtung des Kampfes um eine neue Weltordnung (Getachew 2020: 20).

Die erste Bemerkung bezieht sich auf das imperiale Ringen um eine neue Weltordnung. Den Klimawandel und die ihm eigenen Gerechtigkeitsfragen vor Augen kann die Schlussfolgerung im Grunde nur lauten, dass imperiales Denken der Vergangenheit angehört. Wer Großmachtinteressen mit kriegerischen Mitteln durchzusetzen beabsichtigt, führt im 21. Jahrhundert unweigerlich Krieg gegen die Erde (Balibar 2022: 58). Doch bloße Appelle zugunsten einer friedlichen Global Governance ändern nichts daran, dass eine neue Bipolarität zwischen einem aufsteigenden chinesisch geführten Block

3 Als Repulsionen bezeichne ich immanente Wirkungen der Globalisierung, die – politikvermittelt – von der Marktexpansion ausgelöst werden, diese aber ab einem gewissen Umschlagpunkt behindern oder gar unterminieren (Dörre 2019: 15).

auf der einen Seite und einem abstiegsbedrohten westlichen Lager mit den USA an der Spitze auf der anderen Seite zunehmend wahrscheinlicher wird.

Um wirklich Bewegung in die festgefahrene Konstellation zu bringen, ist erneut notwendig, was in den 1970er Jahren schon einmal gelang. Die potenziellen blockfreien Länder des 21. Jahrhunderts, die eine neue Bipolarität vermeiden wollen, müssen sich ihrer Kraft bewusst werden, um rivalisierenden Machtblöcken mit hegemonialen Ambitionen eine eigene kollektive Stimme entgegenzusetzen. In diesem Zusammenhang ist die erste Amtshandlung des wiedergewählten brasilianischen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva bemerkenswert. Er forderte die unverzügliche Einstellung der Kampfhandlungen in der Ukraine und sofortige Friedensverhandlungen. Trotz innenpolitischer Schwierigkeiten und Putschgelüste könnte Lula zum Sprecher einer neuen Bewegung blockfreier Staaten werden, die aggressiven Eliten wie den russischen Oligarchen und ihrem Repräsentanten Wladimir Putin jegliche Möglichkeit nähme, sich als Verteidiger einer globalen Unterschicht zu präsentieren (siehe Schäfer 2023: 20). Als Verbündete müsste Lula jüngere sozialistische Politiker:innen gewinnen, denen es gelingt, die Vielfalt antiimperialer Kräfte als potenzielle Stärke und politische Produktivkraft zu deuten. Über die elementare Frage von Krieg und Frieden hinaus könnten solche intellektuell wie politisch führenden Köpfe den alten Kampf um globale soziale Rechte mit den Anforderungen einer Nachhaltigkeitsrevolution verbinden. Ihr erstes Ziel müsste es sein, den Rückfall in eine bipolare Blockkonfrontation zu stoppen und an die Stelle einer neo-imperialen Welt(un)ordnung eine polyzentrische Welt zu setzen, in der grundlegende Sicherheitsfragen mit verbindlichen multilateralen Abkommen geregelt werden. Dergleichen anzustreben ist keineswegs unrealistisch. Mächtepluralismus war lange Zeit ein Normalzustand von Weltordnungen (Mann 2014: 107). Machverlagerungen hin zu den großen Flächenstaaten des Globalen Südens, wie sie sich real längst abzeichnen (Schmalz 2018), können durchaus mit einer Machtteilung verbunden sein.

Regionale Blöcke, die Nachhaltigkeitsziele zu einer verbindlichen Handlungsmaxime erheben, würden einen solchen Polyzentrismus fördern. Aufgabe einer politisch erneuerten EU wäre es, in deutlichem Kontrast zur gegenwärtig dominanten Politik eine dritte Kraft aus dem Globalen Süden tatkräftig zu unterstützen: mittels kritischer Aufarbeitung der eigenen neokolonialen Erblast, aber vor allem durch Garantien für eine nachhaltige NIEO[2]. Diese müsste fairen Handel, Souveränität, bewusste wechselseitige Abhängigkeit und kollektive Sicherheit zur Geschäftsgrundlage des internationalen Staatensystems machen. Ansatzpunkte für eine Nachhaltigkeitswende, die sich am

Ziel einer antiimperialen Weltordnung orientiert, sind in den internationalen Beziehungen reichlich vorhanden. Nehmen wir nur das Beispiel einer grünen Wasserstoffwirtschaft, die eine Alternative zu fossiler Energie böte. Man kann eine Wasserstoffwirtschaft so aufbauen, dass sie neokoloniale Abhängigkeiten fortführt oder gar vertieft – das liefe dann auf eine Art »postfossilen Extraktivismus« (Tittor 2023) hinaus. Es ist aber auch möglich, die Produktion von grünem Wasserstoff im südlichen Chile, in Portugal, Mauretanien, Namibia und Südafrika kooperativ zu gestalten. Das hieße, Energie zuerst für die herstellende Region zu produzieren und die Handelsbeziehungen so zu justieren, dass sie den produzierenden Staaten durch faire Preise eine wirkliche Entwicklungsperspektive bieten (Müller 2022: 49–55).

Für die EU könnte eine strategische Kooperation mit einer neuen Bewegung blockfreier Staaten geradezu wie ein Gesundbrunnen wirken. Denn das alte Zentrum globaler Expansion droht in der postimperialen Konstellation, selbst globalisiert, das heißt zur Semiperipherie neuer Zentren zu werden. Das ließe sich ändern, verfolgten die EU-Mitgliedsstaaten eine eigenständige Politik jenseits imperialer Geltungsansprüche. Selbstverständlich müsste eine NIEO[2] China und Russland mit einbeziehen, denn Nachhaltigkeit und kollektive Sicherheit sind ohne diese beiden Staaten nicht erreichbar. Entscheidend ist jedoch, auf welcher Grundlage Kooperation und Integration in eine neue Weltordnung erfolgen. So ist beispielsweise nicht eine wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation an sich kritikwürdig, sondern die bisherige Grundlage dieser Zusammenarbeit. Russland ist wirtschaftlich gesehen nur noch eine semiperiphere Macht. Die ökonomische Leistungsfähigkeit des Landes beruht allein auf dem Export fossiler Energieträger und knapper Rohstoffe. Es handelt sich um ein ressourcenextraktivistisches Produktionsmodell, dessen wichtigste Exportgüter Erdöl und Erdgas sind. Vor dem Ukrainekrieg machten fossile Rohstoffe 52 Prozent aller russischen Exporte aus. Diese Abhängigkeit von Naturressourcen impliziert, dass die Russische Föderation unter einer Nachhaltigkeitswende in den abnehmenden Staaten unweigerlich zu leiden hätte. Je rascher ihnen die Abkehr von fossiler Energie gelänge, desto wertloser würden die russischen Öl- und Erdgasvorkommen. Die Abhängigkeit russischer Eliten von Insiderrenten[4], die der Ressourcenextraktivismus ermöglicht, ist zumindest eine Teilerklärung für

4 Insiderrenten sind Übergewinne, die aufgrund der Kontrolle über Finanzströme und der Beziehungen zu hohen Regierungsbeamt:innen realisiert werden. Es handelt sich um Einkommen ohne Gegenleistung.

die Aggressivität des Putin-Regimes. Je mehr eine ökologisch nachhaltige Integration gelänge, desto dünner würde die Luft für die alten Eliten.

Dies in Rechnung gestellt, komme ich zum utopisch-sozialistischen Kern einer NIEO[2]. Der Souveränitätsanspruch des Antikolonialismus der 1970er Jahre gründete sich materiell auf einen Marktsozialismus, wie ihn der schwedische Ökonom Gustav Cassel entwickelt und Raúl Prebisch sowie andere auf den Globalen Süden übertragen hatten (Dosman 2008). Die Antikolonialist:innen der 1970er dachten in gewisser Weise marktwirtschaftlich. Sie glaubten, Marktmechanismen und Freihandel könnten sich nur unter den Bedingungen einer Weltwirtschaftsordnung entfalten, die in ihren Eigentumsverhältnissen sozialistisch ist. Deshalb favorisierten sie Formen kollektiven Eigentums an Produktionsmitteln durch a) Unternehmen im Besitz von Arbeiter:innen, b) genossenschaftliches Eigentum und c) staatliches Eigentum an Boden oder Produktionsmitteln, das etwa über Verpachtung nutzbar sein sollte. Kollektive Eigentumsformen – so die Vision – seien in freie Arbeits- und Konsumentenmärkte eingebettet, deren Funktionsweise jedoch an eine substanzielle Rückverteilung des erzeugten gesellschaftlichen Reichtums sowie eine zentrale Verwaltung und Planung gekoppelt sein müsse (Bockman 2015: 120).

Die Absicherung von Souveränität durch kollektive Eigentumsformen ist im 21. Jahrhundert wieder brandaktuell. Nach den Erfahrungen mit den gescheiterten Staatssozialismen wird es künftig allerdings um kollektives Selbsteigentum (Wesche/Rosa 2018) gehen. Dieses stärkt die öffentliche Verfügung über Produktionsmittel und lebenswichtige Ressourcen, ohne die persönliche Verantwortung für den Besitz komplett zu eliminieren. *In großen Unternehmen* bedeuten solche Eigentumsformen einen Bruch mit dem Besitz als dynamischem Prinzip (Arendt 2006: 328), dem wichtigsten Treiber des kapitalistischen Expansionismus. Dieses Prinzip muss überwunden werden, da seine Maßlosigkeit im Widerspruch zur Begrenztheit nicht nur der Naturressourcen, sondern des menschlichen Lebens überhaupt steht (ebd.).

Der Übergang zu kollektiven Eigentumsformen ließe sich verhältnismäßig leicht bewerkstelligen, vorausgesetzt es gäbe den politischen Willen dazu. So könnten Staatshilfen für private Unternehmen mit Verfügungsrechten für Beschäftigte oder gesellschaftliche Fonds verbunden werden. Sozialkosten, die die kapitalistische Produktionsweise verursacht, würden so internalisiert. Es käme zu einem Prozess, der einer Revolution ohne einmaligen Akt der Machtergreifung gleichkäme. Große Unternehmen ließen sich auf diesem Wege in Mitarbeitergesellschaften verwandeln, in denen öffentliches Eigen-

tum eine entscheidende Rolle zu spielen hätte. Eine Revolutionierung der Besitzverhältnisse in großen Unternehmen würde zugleich eine Neuordnung der klein- und mittelbetrieblichen Sektoren erforderlich machen. Unternehmen auf dieser Ebene gesellschaftlicher Produktion dürften keinesfalls enteignet werden. Nötig wären jedoch Anreize, um die Kooperation zwischen – auf anderen Feldern konkurrierenden – Klein- und Mittelbetrieben zu stärken.

Sozialistische Eigentumsverhältnisse sind aber nur Voraussetzung und Mittel, um ein Umsteuern in Richtung ökologisch und sozial nachhaltiger Produktions- und Lebensweisen zu ermöglichen. Eine radikale Demokratisierung von Produktionsentscheidungen allein bietet noch keine Garantie für Nachhaltigkeit. Die Chancen für eine Umstellung auf eine Produktion langlebiger Güter verbessert sie nur, wenn alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen an Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Die Einrichtung von *Transformations- und Nachhaltigkeitsräten* könnte das entscheidend vorantreiben. Über Vertreter:innen aus Wirtschaft, Politik und Gewerkschaften hinaus wären diese mit Repräsentant:innen von Umweltverbänden, ökologischen Bewegungen, Fraueninitiativen, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen zu besetzen. Zu den Aufgaben solcher Räte würde es gehören, die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen zu überwachen, die Produktion langlebiger Güter einzufordern und neue Formen eines kollektiven Selbsteigentums in Genossenschaften und Sozialunternehmen zu erproben. Abgekoppelt vom Gewinnmotiv als Hauptzweck würden solche Eigentumsformen auch die individuelle Verantwortung für öffentliche Güter beibehalten. Eine zusätzliche Aufgabe dieser Räte wäre es, für Transparenz bei Einkommen und Arbeitsbedingungen zu sorgen. Auf diese Weise könnte Druck in Richtung fairer Löhne und guter Arbeitsbedingungen erzeugt werden.

Hauptzweck kollektiver Eigentumsformen müsste es sein, ein Umsteuern in Richtung einer ressourcenschonenden, kohlenstoffarmen Produktion mit langlebigen Gütern und nachhaltigen Dienstleistungen zu forcieren. Nachhaltige Qualitätsproduktion bedeutet, dass weniger, dafür aber höherwertige Güter konsumiert werden. Entsprechende Weichenstellungen sind kaum vorstellbar ohne einen Bruch mit Produktionsabläufen, die primär von Märkten und Konsument:innen her gedacht werden. Der Übergang zu einer nachhaltigen Qualitätsproduktion kann aber nur gelingen, wenn die Erzeugnisse einer solchen Produktionsweise trotz kurz- und mittelfristig höherer Preise auch noch von Menschen in den untersten Einkommensgruppen konsumiert werden können – und zwar in Nord und Süd. Ohne eine Rück-

verteilung des gesellschaftlichen Reichtums zugunsten niedriger Einkommen und verwundbarer Gruppen ist dergleichen ausgeschlossen.

Ökologisch motivierte Verzichtsappelle, die zur Mäßigung bei Löhnen und Einkommen mahnen, sind deshalb selbst in den Metropolenkapitalismen schlicht kontraproduktiv. Sozial und ökologisch nachhaltig ist das genaue Gegenteil: Löhne und Einkommen eines Großteils der abhängig Beschäftigten und ihrer Haushalte müssen steigen, damit faire Preise für Ressourcen oder Lebensmittel aus ökologischem Anbau für die große Mehrheit überhaupt erschwinglich werden. Gute, ökologisch nachhaltige Arbeitsbedingungen entlang von Wertschöpfungsketten lassen sich in den Ländern des Globalen Südens leichter durchsetzen, wenn Konkurrenz mittels Niedriglöhnen und prekärer Beschäftigung durch Unternehmen aus dem Globalen Norden unterbunden wird – etwa durch wirksame Lieferkettengesetze. Anzuvisieren sind deshalb – national wie international – Löhne und Einkommen für ein gutes Leben, die deutlich oberhalb der jeweiligen länderspezifischen Niedriglohngrenzen liegen. Die zwingend nötige Rückverteilung von Nord nach Süd darf indes nicht zu einem Gnadenakt werden. Sie muss stattdessen als gerechter Ausgleich für die koloniale Erblast begriffen werden, vor allem aber als Investition in eine Nachhaltigkeitsrevolution, die langfristig auch den alten kapitalistischen Zentren hilft.

Substanzielle Gleichheit und ökologische Nachhaltigkeit benötigen eine *demokratische Planung* für dekarbonisierte, ressourcenschonende Wirtschaftssysteme. Nachhaltige Regulation erfordert eine makroökonomische Verteilungsplanung, die – anders als im Staatssozialismus – auf detaillierte Produktionsvorgaben verzichtet, aber doch Einfluss auf Wirtschaftspolitik und Unternehmensstrategien nimmt. Diese Verteilungsplanung kann in demokratisch zusammengesetzten Planungskommissionen stattfinden. Dabei sind Planvarianten denkbar, die etwa periodisch der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt werden. Demokratische Planung kann Nachhaltigkeitsziele unterschiedlich gewichten und differierende Korridore für deren Erreichung definieren. Wie beim sogenannten Bürgerhaushalt setzt die jeweils beschlossene Variante Präferenzen bei den öffentlichen Ausgaben. Sie ist verbindlich für Regierungen, jedoch nicht für einzelne Betriebe oder Unternehmen. Innerhalb wie außerhalb von Wirtschaftsorganisationen muss eine solche Rahmenplanung mit transparenten, demokratischen Entscheidungsstrukturen verbunden werden. Belegschaften würden dann über Partizipationsmöglichkeiten auf allen Entscheidungsebenen verfügen. Neben einer materiellen Beteiligung an den Geschäftsergebnissen ist eine demokra-

tische Arbeitsorganisation eine wichtige Voraussetzung für die Teilhabe an betrieblichen Entscheidungsprozessen.

Ein weiterer zentraler Baustein für das Fundament nachhaltig sozialistischer Gesellschaften ist eine *zureichend finanzierte soziale Infrastruktur*, die Gesundheit, Pflege, Erziehung, Bildung und Mobilität zu öffentlichen, für alle zugänglichen Gütern erklärt. Der Post-Corona-Diskurs hat entdeckt, was feministische Debatten um die Krise sozialer Reproduktion seit Jahren thematisieren: Pflegende, sorgende, erziehende und bildende Tätigkeiten sind ebenso abgewertet und unterbezahlt wie Jobs in der Logistik oder im Verkehrswesen oder verschiedene Formen der Subsistenzarbeit in Ländern des Globalen Südens. Sie werden häufig in prekärer oder informeller Beschäftigung ausgeübt, als Frauenarbeit herabgesetzt und sind in der gesellschaftlichen Anerkennungspyramide weit unten platziert. Gesellschaften funktionieren jedoch am besten mit einer gut ausgebauten sozialen Infrastruktur, die allen zur Verfügung steht – nicht nur im eigenen Land, sondern überall auf der Welt.

Befördert werden könnten sozialistische Zielsetzungen innerhalb nationaler Gesellschaften durch eine *Umwälzung der Rechtsverhältnisse,* die Wachstums- durch Entwicklungsziele ersetzt. Wachstum nach den Kriterien des Bruttoinlandsprodukts würde dabei abgelöst von Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung. Fortan könnten Nachhaltigkeitsziele die Rechtsverhältnisse und mit ihnen das Staats- und Gesellschaftshandeln bestimmen. Eine Voraussetzung dafür wäre, Nachhaltigkeitszielen einen Verfassungsrang zu geben und dies mit wirksamen Sanktionsmöglichkeiten zu verbinden. Das mag manchen zu sehr nach der Rationalität demokratisch verfasster und wohlfahrtsstaatlicher Gesellschaften in den alten Zentren der Weltwirtschaft klingen. Deshalb sei darauf verwiesen, dass demokratische Verfahren und Institutionen auch in Ländern des Globalen Südens eine lange Tradition haben. Auf dem indischen Subkontinent sind diese Institutionen aus der Befreiung vom Kolonialismus hervorgegangen; in Südafrika war ihre Durchsetzung mit dem Kampf gegen die Apartheid verbunden. Deshalb besitzen, worauf Michelle Williams (2017) hinweist, demokratische Herrschaftsformen auch im Süden einen Eigenwert, den es gegen despotische Willkür zu verteidigen gilt. Im 21. Jahrhundert geht es nicht mehr um die Alternative zwischen Parlamentarismus und Rätedemokratie. Die optimale Variante wäre eine institutionalisierte Doppelherrschaft, die Institutionen und Verfahren liberaler Demokratien mit direktdemokratischen Organen verbindet. In vielen Staaten nicht nur der (Semi-)Peripherie, sondern zunehmend auch der alten kapitalistischen Zentren wird es jedoch

in einem ersten Schritt darum gehen müssen, bürgerlichen Freiheitsrechten überhaupt wieder Geltung zu verschaffen.

Dessen ungeachtet ist hoffentlich deutlich geworden, dass die sozialistischen Kernideen einer antiimperialen Weltgestaltung in Nord und Süd einander ähneln. Es versteht sich jedoch, dass ein nachhaltiger Sozialismus im Süden eines förderlichen Umfeldes bedarf – durch eine Neuordnung der weltweiten Finanzarchitektur, die Entschuldung verarmter Staaten in der südlichen Peripherie und mittels Investitionen in die unmittelbare Daseinsvorsorge, die Hunger und absolute Armut zu Phänomenen der Vergangenheit werden lässt.

Strategien des Übergangs

Gibt es eine Chance, das Projekt einer NIEO² mit sozialistischem Kern zu realisieren? In Anlehnung an Immanuel Wallerstein ließe sich antworten, dass die Übergangsphasen von Systemen im Niedergang besonders unvorhersehbar, aber auch »besonders offen für den Input von Einzelnen und von Gruppen«, also für den Faktor »des freien Willens« sind (Wallerstein 2002: 101). Um Gelegenheitsfenster für eine radikale Gesellschaftsveränderung, die sich öffnen werden, zu erkennen und für progressive Veränderungen nutzen zu können, verdienen drei Minimalanforderungen Beachtung.

Erstens dürfen sich Strategien, die auf eine gerechte Weltordnung abzielen, nicht auf apokalyptische Endzeitvisionen einlassen. Auch wenn das sogenannte 1,5-Grad-Ziel für die Erderhitzung mit hoher Wahrscheinlichkeit verfehlt werden wird, bedeutet das weder das Ende der Welt noch den unvermeidlichen Untergang des Kapitalismus. Der Kampf um jedes Zehntelgrad muss weitergeführt werden. Kapitalistische Systeme können trotz allen Zeitdrucks nur von Akteur:innen mit systemtransformierenden Strategien überwunden werden. Hier ist ein Pluralismus verschiedener Strategien nötig, um in einer experimentellen politischen Praxis Fragen nach der Rolle von Staaten und Zivilgesellschaft zu klären, ebenso wie Fragen nach einer gerechten Verteilung knapper Ressourcen und nach Institutionen, die fortan die Nord-Süd-Beziehungen regeln.

Zweitens gilt, dass der Schlüssel zu Veränderungen der Nord-Süd-Beziehungen in den alten kapitalistischen Zentren liegt. Um hier den nötigen Wandel der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse anzustoßen, wäre es fahrlässig, die Angehörigen der von Löhnen abhängigen Klassen pauschal als

Arbeiteraristokratie zu attackieren, die es sich zulasten der Verarmten im Globalen Süden in der Hängematte wohlfahrtsstaatlich regulierter Kapitalismen bequem macht. Die wechselseitigen Abhängigkeitsbeziehungen sind vielschichtiger und lassen sich nicht im Sinne einer schlichten Täter-Opfer-Logik modellieren. Im Gegenteil: Angehörige der Neuen Arbeiterklasse – Lohnabhängige mit akademischen Qualifikationen, aber ohne Kontrollmacht über andere – sind die aufgeschlossenste Großgruppe sowohl für ökologische als auch für soziale Nachhaltigkeitsziele (für nähere Ausführungen zur Jenaer Klassenheuristik siehe Dörre 2023, 2022c: 64–65). Wie die Angehörigen alter und neuer Mittelklassen neigen sie jedoch dazu, die »dauernden Bedürfnisse der gesamten Gesellschaft ins Auge zu fassen und zu vertreten«, und zwar aus einer Perspektive, die vermeintlich »über den Klassengegensätzen steht« (Kautsky 1899: 133). Das macht diese Lohnabhängigen besonders empfänglich für politische Botschaften aus herrschenden und Mittelklassen. Anders als die Mitglieder der alten Mittelklasse (Selbstständige mit bis zu 50 Beschäftigten) und der neuen Mittelklasse (Lohnabhängige mit Kontrolle über bis zu 250 Lohnabhängige) verfügt die neue Lohnarbeitsklasse jedoch nicht über bürokratische oder ideologische Kontrollmacht. Ihre Bildung privilegiert sie allerdings gegenüber anderen Klassen von Lohnabhängigen und fördert eine Tendenz zu sozialer Schließung der Professionen, die vor Konkurrenz schützen soll.

Für die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse in den alten kapitalistischen Zentren wird entscheidend sein, wohin sich die Fraktionen der neuen Arbeiter:innenklasse politisch wenden. Mittelklassen können beherrschten Klassen qua ideologischer Kontrollmacht ihre Interpretation des ökologischen Gesellschaftskonflikts aufzwingen. Da die Perspektive der sozialen Mitte jedoch häufig ökologische Nachhaltigkeit ohne soziale Gerechtigkeit denkt, stoßen entsprechende Deutungsschemata vor allem in der konventionellen Arbeiterklasse und hier insbesondere in den sogenannten Karbonbranchen (Industrien mit hohem Emissionsausstoß wie die Stahlerzeugung, die Chemie- und Pharmaindustrie oder der Fahrzeugbau) auf Ablehnung. Vor allem Männer in peripheren Regionen empfinden eine Abwertung und öffentliche Nichtbeachtung ihrer eigenen Lebensweise als kränkend.

Diese Beobachtung führt *drittens* zum methodologischen Imperativ sozialistischer Nachhaltigkeitspolitiken – der notwendigen Abkehr vom vereinnahmenden »Wir«. Was für sozialistische Politik in den alten kapitalistischen Zentren unumgänglich ist, lässt sich ähnlich auch für den Globalen Süden formulieren. Ein Beispiel: Die Megacity São Paulo ist die Stadt mit der größten Heli-

kopterdichte der Welt. Die Angehörigen der herrschenden Klassen setzen sich den Gefahren der Straße erst gar nicht aus – sie fliegen mit dem Hubschrauber zu ihren luxuriösen Aufenthaltsorten und Büros. Das verbindet die herrschenden Klassen des Südens mit denen des Nordens. Weltweit verbrauchen die reichsten 10 Prozent der Weltbevölkerung in etwa so viel Energie wie die ärmsten 80 Prozent. In Deutschland könnten die wohlhabendsten 10 Prozent etwa 26 Prozent des Energiebedarfs aller Haushalte einsparen, würden sie ihren Verbrauch auf den von Durchschnittsbürger:innen reduzieren. Läge der Energieverbrauch auf dem Niveau der ärmeren Bevölkerungshälfte, so würden sage und schreibe 41 Prozent eingespart (Conradi 2022).

Solche Beispiele veranschaulichen, weshalb eine schlichte Analogie von Klassenpolitik im Innern von Gesellschaften einerseits und ungleicher Integration im Weltmaßstab andererseits in die Irre führt. Weder bilden die Staaten des Südens eine interessengeleitete »Unterschicht«, noch sind die Bevölkerungen des Nordens eine homogene wohlhabende »Oberschicht«. Soziale und ökologische Nachhaltigkeit ist nur im Konflikt mit den herrschenden Klassen in Nord und Süd durchsetzbar. Das konstatiert inzwischen auch der Club of Rome: »In einer echten Demokratie würden die Marktmacht dieser [großen, transnationalen, der Autor] Firmen und deren Anteilseigner vom Gesetzgeber beschränkt, um sicherzustellen, dass sie im Interesse der Mehrheit handeln und keinesfalls dem Gemeinwohl schaden. Der Staat würde Arbeitnehmer, wo auch immer, vor Ausbeutung schützen, sich um die Umwelt kümmern und Voraussetzungen für einen echten Wettbewerb schaffen.« (Randers/Maxton 2016: 239) Solche Erkenntnisse praktisch werden zu lassen, liefe auf das Projekt eines ökologischen Wohlfahrtsstaates hinaus. Mit Blick auf die Nord-Süd-Beziehungen müsste dieser ein Inter-Nationalstaat im Rahmen eines »universalistischen Souveränismus« (Piketty 2022: 262) sein. Entsprechende Übergangsprojekte würden einer Tatsache Rechnung tragen, die bereits in der globalen Finanzkrise von 2007 bis 2009 relevant wurde. Als besonders krisenrobust erwiesen sich damals Länder, die über wirksame Auffangstrukturen verfügten. Im Globalen Süden handelte es sich dabei um Volkswirtschaften ohne großen Finanzsektor, die sowohl Auslandsschulden als auch Marktradikalismus vermieden, dafür aber den Staat gezielt einsetzten, um ihre Wirtschaft zu entwickeln.

Krisen, Kriege und Katastrophen, die mit dem Primat des Marktes nicht zu bearbeiten sind, gibt es in der Gegenwart zuhauf. Schon bald könnte sich deshalb der Übergang vom »Krieg der Kapitalismen« zu einem »Kampf der Sozialismen« (ebd.: 256) ereignen. Dem Ökonomen Thomas Piketty, der diese Pro-

gnose wagt, schwebt eine Auseinandersetzung zwischen einem demokratisch-ökologischen, partizipativen und kulturell diversen Sozialismus auf der einen Seite und einem autoritär-diktatorischen Sozialismus à la China auf der anderen Seite vor. Ganz gleich, wie man zu solchen Prognosen steht: Ohne einen handlungsfähigen Antagonisten, der in der Lage ist, die kapitalistischen Eliten in Nord und Süd herauszufordern, bleibt die überfällige Nachhaltigkeitsrevolution ein unerfüllbarer Traum. Doch die Vision einer antiimperialen Welt ist nicht tot. In der *Black-Lives-Matter*-Bewegung und den Forderungen nach Reparationen für Sklaverei und Völkermord erlebt sie eine zeitgemäße Renaissance (Getachew 2022: 336).

Dem sei eine angemessene Betonung von »color line« (W. E. B. du Bois, zitiert nach Getachew 2022: 25) und Intersektionalität hinzugefügt. Der ehemalige Black-Panther-Aktivist Jamal Joseph formulierte dazu anlässlich des von weißen Polizisten gewaltsam herbeigeführten Todes von George Floyd und den anschließenden Massenprotesten: »Ich muss da an meinen ersten Tag als Black-Panther-Rekrut denken: ich kam zu ihrem Büro und erwartete, dass sie mir ein Gewehr aushändigen würden, um notfalls einen Weißen zu erschießen. Sie aber drückten mir einen Stapel Bücher in die Hand. Von Malcolm X bis Franz Fanon. Und dann erklärten sie mir, dass es nicht um Hautfarben ginge, sondern um den gemeinsamen Klassenkampf. Also um die Ungleichverteilung von Besitz und Macht. Und dass die kapitalistische Maschinerie von der Uneinigkeit der Ausgebeuteten profitiert.« (Joseph 2020)

Nur wenn diese Erkenntnis wieder zum Common Sense der Beherrschten wird, gibt es eine realistische Chance, Nord und Süd in einer herrschaftsfreien Weltordnung zu vereinen.

Literatur

Arendt, Hannah (2006): Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft. 11. Auflage. München: Piper.

Balibar, Etienne (2022): Das ukrainische Paradox. Die Entstehung der Nation aus dem Geist des Krieges. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 2022, 67 (8), 49–59.

Benjamin, Walter (1982): Das Passagen-Werk. In: Gesammelte Schriften. Band V in zwei Teilbänden. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Bloch, Ernst (1918 [1923]): Geist der Utopie. 2. Auflage. München: Duncker & Humblot.

Bockman, Johanna (2015) Socialist globalization against capitalist neocolonialism: The economic ideas behind the New International Economic Order. In: *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 6 (1), 109–128.

Boehm, Sophie/Jeffery, Louise/Levin, Kelly/Hecke, Judit/Schumer, Clea/Fyson, Claire/Majid, Aman/Jaeger Joel et al. (2022): State of Climate Action 2022. Berlin/Köln/San Francisco/Washington D. C.: Bezos Earth Fund/Climate Action Tracker/Climate Analytics/ClimateWorks Foundation/New Climate Institute/United Nations Climate Change High-Level Champions/World Resources Institute, 26.10.2022. https://doi.org/10.46830/wrirpt.22.0002 8.

Bonneuil, Christophe/Choquet, Pierre-Louis/Franta, Benjamin (2021): Early warnings and emerging accountability: Total's responses to global warming, 1971–2021. In: *Global Environmental Change*, 71, 116–126.

Chancel, Lucas (2022): Global carbon inequality over 1990–2019. In: *Nature Sustainability*, 5, 931–938.

Conradi, Malte (2022): Wenn die Reichen Sparen würden. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 8./9.10.2022. https://www.sueddeutsche.de/projekte/art ikel/wirtschaft/energie-energiekrise-strom-gas-oel-e670572/ (Zugriff am 5.5.2023).

Deuerlein, Martin (2020): Das Zeitalter der Interdependenz, Globales Denken und internationale Politik in den langen 1970er Jahren. Göttingen: Wallstein.

Dixson-Decléve, Sandrine/Gaffney, Owen/Shosh, Jayati/Randers, Jørgen/Röckström, Johan/Stoknes, Per Espen/Seuß, Rita/Steckhan, Barbara (2022): Earth for all. Ein Survivalguide für unseren Planeten. München: Oekom.

Dörre, Klaus (2019): Risiko Kapitalismus. Landnahme, Zangenkrise, Nachhaltigkeitsrevolution. In: Dörre, Klaus/Rosa, Hartmut/Becker, Karina/Bose, Sophie/Seyd, Benjamin (Hg.), Große Transformation? Zur Zukunft moderner Gesellschaften. Sonderband des Berliner Journals für Soziologie. Wiesbaden: Springer VS. S. 3–34.

Dörre, Klaus (2022a): Die Utopie des Sozialismus. Kompass für eine Nachhaltigkeitsrevolution. 2. Auflage. Berlin: Matthes & Seitz.

Dörre, Klaus (2022b): Kontrollverluste, Autoritarismus und Exterminismus in der Großen Transformation. In: Frankenberg, Günter/Heitmeyer, Wilhelm (Hg.), Treiber des Autoritären. Pfade von Entwicklungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt a.M.: Campus, 219–253.

Dörre, Klaus (2022c): Gesellschaft in der Zangenkrise. Vom Klassen- zum sozial-ökologischen Transformationskonflikt. In: Dörre, Klaus/Holzschuh, Madeleine/Köster, Jakob/Sittel, Johanna (Hg.), Abschied von Kohle und Auto? Sozial-ökologische Transformationskonflikte um Energie und Mobilität. Frankfurt a.M.: Campus, 23–69.

Dörre, Klaus (2023): Transformationskonflikte: Der ökologische Wohlfahrtsstaat als nachhaltige Vision. In: *DIFIS sozialpolitikblog*, 6.4.2023, https://difis.org/blog/?blog=57 (Zugriff am 3.6.2023).

Dosman, Edgar J. (2008): The life and times of Raúl Prebisch, 1901–1986. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Europäischer Rat (2022): Infografik – »Fit für 55«: Warum verschärft die EU die CO_2-Emissionsnormen für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge?, 2.6.2023. https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/fit-for-55-emissions-cars-and-vans/ (Zugriff am 6.6.2023).

Evans, Simon (2021): Which countries are historically responsible for climate change? In: *Carbon Brief Analysis*, 5.10.2021. https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/ (Zugriff am 28.6.2023).

Foster, John Bellamy (2022): Nuklearkrieg und Ökokrise als doppelter Exterminismus. In: Das Argument, 340 (1–2), 162–173.

Friedlingstein, Pierre/O'Sullivan, Michael/Jones, Matthew W. et al. (2022): Global Carbon Budget 2022. In: Earth System Science Data 14 (11). https://doi.org/10.5194/essd-14-4811-2022.

Garzón, Alberto (2022): The limits to growth: Eco-socialism or barbarism. In: *La U. Revista des cultura y pensamiento* vom 18.4.2022. https://la-u.org/los-limites-del-crecimiento-ecosocialismo-o-barbarie/ (Zugriff am 1.3.2023).

Getachew, Adom (2022): Die Welt nach den Imperien. Aufstieg und Niedergang der postkolonialen Selbstbestimmung. Berlin: Suhrkamp.

Ginzky, Harald/Menger, Matthias (2022): Nachhaltigkeitspolitik als Schlüssel zu Stabilität, Sicherheit und Resilienz. Lehren für die Nachhaltigkeitspolitik – ein Diskussionsbeitrag. Bundesumweltamt Texte 122/2022. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_122-2022_nachhaltigkeitspolitik_schluessel_zu_stabilitaet_sicherheit_resilienz.pdf (Zugriff am 6.6.2023).

Gresh, Alain (2022): Der Ukraine-Krieg und der Globale Süden. In: Mahlke, Stefan (Hg.), Atlas der Globalisierung. Ungleiche Welt, 2022. Berlin: Le Monde diplomatique, 34–35.

Joseph, Jamal (2020): Es ist dieselbe Maschinerie. Interview. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 4.6.2020. https://www.sueddeutsche.de/kultur/proteste-usa-blackout-tuesday-1.4925557 (Zugriff am 5.5.2023).

Kautsky, Karl (1899): Bernstein und das sozialdemokratische Programm. Eine Antikritik. Stuttgart: J. H. W. Dietz.

Kreienbaum, Jonas (2022): Das Öl und der Kampf um eine neue Weltwirtschaftsordnung. Die Bedeutung der Ölkrisen der 1970er Jahre für die Nord-Süd-Beziehungen. Berlin/Boston: De Gruyter Oldenbourg.

Lambrecht, Lars/Tjaden-Steinhauer, Margarete/Tjaden, Karl H. (1998): Gesellschaft von Olduvai bis Uruk. Soziologische Exkursionen. Kassel: Winfried Jenior.

Mann, Michael (2014): Das Ende ist vielleicht nah – aber für wen? In: Wallerstein, Immanuel/Collins, Randall/Mann, Michael/Derluguian, Georgi/Calhoun, Craig (Hg.), Stirbt der Kapitalismus? Frankfurt a.M.: Campus, 89–122.

Mazower, Mark (2013): Die Welt regieren. Eine Idee und ihre Geschichte, München: C. H. Beck.

Metscher, Thomas (2017): Integrativer Marxismus. Dialektische Studien. Grundlegung. Kassel: Mangroven.

Müller, Karsten (2022): Wasserstoffenergie Notwendigkeiten, Möglichkeiten und Grenzen. In: *Perspektiven DS*, 39 (1), 49–55.

Piketty, Thomas (2022): Eine kurze Geschichte der Gleichheit. München: C. H. Beck.

Randers, Jorgen/Maxton, Graeme (2016): Ein Prozent ist genug. Mit wenig Wachstum soziale Ungleichheit, Arbeitslosigkeit und Klimawandel bekämpfen. München: Oekom.

Rühli, Lukas (2021): Die historische »CO2-Schuld«. Aus aktuellem Anlass. Treibhausgasemissionen können vom Wirtschaftswachstum entkoppelt werden. In: avenir suissse, 12.7.2021. https://www.avenir-suisse.ch/die-historische-co2-schuld/ (Zugriff am 28.6.2023).

Sachs, Wolfgang (2020): Die Ära der Entwicklung. Das Ende eines Mythos. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 65 (8), 79–89.

Saito, Kohei (2016): Natur gegen Kapital. Marx' Ökologie in seiner unvollendeten Kritik des Kapitalismus. Frankfurt a.M.: Campus.

Schäfer, Paul (2023): Reflexionen über den Krieg gegen die Ukraine – und Möglichkeiten seiner Beendigung. https://www.paulschaefer.info/PDFs/Reflexionen-Russland-Krieg-22-01-2023.pdf (Zugriff am 28.6.2023).

Schmalz, Stefan (2018): Machtverschiebungen im Weltsystem. Frankfurt a.M.: Campus.

Tagesschau (2023): Rekordgewinne bei Ölfirmen. In: *tagesschau.de* vom 9.2.2023. https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/oelfirmen-rekordgewinne-2022-101.html (Zugriff am 21.2.2023).

Tittor, Anne (2023): Postfossiler Extraktivismus? Muster und Folgen der Inwertsetzung ländlicher Räume in Nicaragua und Argentinien. Unveröffentlichte Habilitationsschrift. Jena: Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Tjaden, Karl Hermann (2002): Nachhaltigkeit und Gewaltsamkeit. Historische und theoretische Bemerkungen. In: *spw – Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft*, 24 (4), 13–17.

Tjaden-Steinhauer, Margarete/Tjaden, Karl H. (2001): Gesellschaft von Rom bis Ffm. Ungleichheitsverhältnisse von West-Europa und die iberischen Eigenwege. Kassel: Jenior & Pressler.

Wallerstein, Immanuel (2002): Utopistik. Historische Alternativen des 21. Jahrhunderts. Wien: Promedia.

Wallerstein, Immanuel (2007): World-systems analysis. An introduction. Durham: Duke University Press.

Wesche, Tilo/Rosa, Hartmut (2018): Die demokratische Differenz zwischen besitzindividualistischen und kommunitären Eigentumsgesellschaften. In: *Berliner Journal für Soziologie*, 28, 237–261.

Williams, Michelle (2017): Die schwierige Ehe der Demokratie mit dem Kapitalismus: Überlegungen zu Klaus Dörres Beitrag. In: Ketterer, Hannah/Becker, Karina (Hg.), Was stimmt nicht mit der Demokratie? Eine Debatte mit Klaus Dörre, Nancy Fraser, Stephan Lessenich und Hartmut Rosa. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 52–65.

Anhang

Autor:innen

Ulrich Brand forscht und lehrt im Bereich Internationale Politik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die liberale Globalisierung und ihre Krise, internationale Umwelt- und Ressourcenpolitik, imperiale Lebensweise, sozialökologische Transformationen und gesellschaftspolitische Bedingungen einer Postwachstumsgesellschaft. Er ist Mitglied der Arbeitsgruppe »Alternativen zu Entwicklung«, die vom Anden-Büro der Rosa-Luxemburg-Stiftung koordiniert wird, sowie der globalen Arbeitsgruppe »Beyond Development«.

Simone Claar ist Leiterin der Nachwuchsforschungsgruppe »GLOCAL-POWER: funds, tools & networks for an African energy transition« an der Universität Kassel und stellvertretende Vorsitzende der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Hessen. Sie lehrt und forscht zur Internationalen Politischen Ökonomie, zu grünem Kapitalismus und sozialökologischer Transformation in den Themenfeldern der Klima-, Energie- und Entwicklungspolitik und -finanzierung. Ihr empirisch-geografischer Schwerpunkt liegt auf den Staaten im südlichen Afrika.

Caspar Dohmen arbeitet als Wirtschaftsjournalist mit den Schwerpunkten globale Wirtschaftsbeziehungen und zukunftsfähige Wirtschaft. Als freier Autor ist er unter anderem für den Deutschlandfunk, den Südwestrundfunk, den Westdeutschen Rundfunk und die Süddeutsche Zeitung tätig. Als Redaktionsleiter betreut er das *ESG.Table Professional Briefing* im digitalen Medienhaus Table Media. Er ist Autor zahlreicher Bücher etwa über Lieferketten, Schattenwirtschaft, Arbeit und Menschenrechte sowie den Fairen Handel.

Klaus Dörre ist Professor für Arbeits-, Industrie- und Wirtschaftssoziologie an der Friedrich-Schiller-Universität Jena und Editor-in-Chief des *Berliner Journals für Soziologie*. Er war Co-Herausgeber der Zeitschrift *Global Dialogue* sowie langjähriger Sprecher der DFG-Kollegforschungsgruppe »Postwachstumsgesellschaften«. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Theorie kapitalistischer Landnahmen, soziale Klassen sowie Konfliktdynamiken der sozialökologischen Transformation. Zu seinen Publikationen gehört *Die Utopie des Sozialismus. Kompass für eine Nachhaltigkeitsrevolution* (2021).

Katja Freistein ist Leiterin der Forschungsgruppe »Global cooperation and diverse conceptions of world order« am Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research der Universität Duisburg-Essen. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören globale Ungleichheiten, internationale Organisationen und Entwicklungszusammenarbeit. In weiteren Arbeiten befasst sie sich unter anderem mit der Quantifizierung globaler Politik, mit Fantasie im Politischen sowie mit Visualität in rechtspopulistischen Erzählungen.

Daniel Fuchs ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Asien- und Afrikawissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen industrielle Beziehungen, Migration, Industriepolitik und in der politischen Ökonomie Chinas. Er ist Redakteur der Fachzeitschrift *Journal für Entwicklungspolitik* und Mitherausgeber der Bände *Arbeitskämpfe in China. Berichte von der Werkbank der Welt* (2013) sowie *Die Zukunft mit China denken* (2023).

Roy Karadag ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien der Universität Bremen und Ko-Leiter des Teilprojekts »Sozialpolitik in ländlichen Räumen Afrikas« am Sonderforschungsbereich 1342 »Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik«. An der Schnittstelle zwischen Globalgeschichte und Internationaler Politischer Soziologie forscht er zum Verhältnis von globalem Kapitalismus, internationaler Entwicklungspolitik und Dynamiken von Wohlfahrtsstaatlichkeit in peripheren Regionen.

Miriam Lang ist Soziologin, Lateinamerikanistin und Aktivistin. Sie arbeitet als Professorin am Fachbereich für Umwelt und Nachhaltigkeit an der Universidad Andina Simón Bolívar in Quito (Ecuador). Dort koordiniert sie den internationalen Masterstudiengang »Politische Ökologie und Alternativen zur

Entwicklung«. In ihrer Arbeit verbindet sie dekoloniale und feministische Perspektiven mit politischer Ökonomie und Ökologie. Mittels Perspektiven wie *care*, *degrowth*, und *buen vivir* befasst sie sich mit systemischen Alternativen und multidimensionaler Transformation.

Eric Otieno Sumba ist Soziologe, Politikwissenschaftler und freier Autor. Er arbeitet an den Schnittmengen von sozialer Gerechtigkeit, postkolonialer Politik, globaler »Ordnung« sowie Kunst und Kultur der Gegenwart. Derzeit schreibt er seine Dissertation mit dem Titel *Resisting necropolitics: Protest, patents and power in the global political economy* am Lehrstuhl für Entwicklungspolitik und Postkoloniale Studien der Universität Kassel. Seine Texte erschienen unter anderem in *Analyse & Kritik*, der *Berliner Zeitung*, *Camera Austria* und *Texte zur Kunst*.

Melanie Pichler lehrt und forscht am Institut für Soziale Ökologie der Universität für Bodenkultur Wien. Dort koordiniert sie das Themenfeld Sozial-ökologische Transformationen. Sie befasst sich mit den politischen Dimensionen, umkämpften Strategien, Machtverhältnissen und Konflikten in sozialökologischen Transformationsprozessen. Ihre geografischen Schwerpunkte sind Europa und Südostasien. Aktuell arbeitet sie unter anderem zu den Herausforderungen einer Abkehr von fossilen Energieträgern in Ländern des Globalen Nordens.

Mariam Salehi arbeitet am Berliner Zentrum für interdisziplinäre Friedens- und Konfliktforschung (INTERACT) an der Freien Universität Berlin. Dort forscht sie zu Kämpfen um Gerechtigkeit, Wandel und Wissensordnungen und leitet die Nachwuchsgruppe »Transnationale Konflikte« sowie das Projekt »Knowing Violence, Shaping Justice: Technocratic and Anticolonial Worldmaking«. Zu ihren Veröffentlichungen gehört die Monografie *Transitional justice in process: Plans and politics in Tunisia* (2022).

Jenny Simon ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Hamburg. Disziplinär ist sie in der machtsensiblen Globalen Politischen Ökonomie und den Internationalen Beziehungen verortet, insbesondere in der Global Economic und Environmental Governance sowie in der kritischen Gesellschaftstheorie. Empirisch befasst sie sich mit Dynamiken der Weltwirtschaft und Möglichkeiten ihrer sozial und ökologisch gerechten Transformation, mit trans-

nationalen ökonomischen Verflechtungen, globalen Finanzbeziehungen, der globalen Rolle Chinas sowie energie- und umweltpolitischen Fragen.

Kressen Thyen ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sonderforschungsbereich 1342 »Globale Entwicklungsdynamiken der Sozialpolitik« an der Universität Bremen sowie assoziierte Wissenschaftlerin am Institut für Nahost-Studien des Leibniz-Instituts für Globale und Regionale Studien (GIGA). Sie forscht zur politischen Soziologie von Ungleichheiten, zu Protestbewegungen und nationaler wie internationaler Sozial- und Entwicklungspolitik. Ihr geografisches Interesse gilt dabei den Staaten und Gesellschaften Nordafrikas, insbesondere Marokko und Tunesien.

Alex Veit ist Akademischer Rat auf Zeit an der Universität Bremen. In seiner Forschung überschneiden sich Internationale Beziehungen und Historische Politische Soziologie. Er forscht und lehrt zu Kriegen, bewaffneten Konflikten und humanitären Interventionen ebenso wie zu den internationalen Dynamiken von Staatlichkeit, Wohlfahrt und Entwicklung. Empirisch untersucht er das Süd-Nord-Verhältnis, insbesondere die Beziehungen zwischen dem östlichen und südlichen Afrika einerseits und Europa andererseits.

Hannes Warnecke-Berger forscht an der Universität Kassel im Bereich der Globalen Politischen Ökonomie zu Rohstoffpolitik und Extraktivismus, Entwicklungstheorie, Nord-Süd-Beziehungen sowie transnationaler Migration. Thematisch befasste er sich unter anderem mit der Politischen Ökonomie transnationaler Geldtransfers von Migrant:innen sowie mit Gewalt in Zentralamerika und in der Karibik. Längere Forschungsaufenthalte führten ihn nach Zentralamerika, in die Karibik, nach Südostasien, in die USA und nach Frankreich.

Andreas Wulf ist Arzt und arbeitet als Referent für globale Gesundheit bei der sozialmedizinischen Hilfs- und Menschenrechtsorganisation medico international. Zu seinen thematischen Schwerpunkten gehören die globale Gesundheitspolitik und soziale Bewegungen, die Governance globaler Gesundheitsinstitutionen wie der Weltgesundheitsorganisation, globale Public-private-Partnerships im Gesundheitswesen, Primary Health Care sowie der Zugang zu unentbehrlichen Arzneimitteln und ihr rationaler Einsatz.